Gutachten

zu der **Frage**, wie **betroffene Bürger und Bürgerinnen** in die Lage versetzt werden können, über das **„Ob" eines Vorhabens der Tiefen Geothermie mitentscheiden** zu können

erstattet im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz
vertreten durch das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz

von
Prof. Dr. *Annette Guckelberger*,
Universität des Saarlandes

Saarbrücken, den 19. September 2014

Inhaltsverzeichnis

Teil I – Geothermie und Vorhabenzulassung 1

1. Einleitung 1

2. Die Zulassung von Vorhaben der Tiefen Geothermie 9

2.1 Kurzbeschreibung der Geothermie 9

2.2 Das gegenwärtige Zulassungsrechtsregime 22

a) Bergrecht 23

aa) Überblick 23

bb) Die bergbaulichen Berechtigungen 26

cc) Betriebspläne 30

b) Wasserrecht 40

c) Baurecht 49

d) Raumordnungsrecht 56

Teil II – Verfassungsrechtlicher Rahmen 60

1. Volksabstimmungen auf der Bundesebene nach geltendem Recht ... 69

1.1 Verfassungsänderung für die Installierung weiterer Volksabstimmungen 69

1.2 Einfachgesetzliche Einführung von Volksabstimmungen 70

1.3 Unmittelbare Zulässigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz 72

1.4 Stellungnahme 73

a) Einfachgesetzliche Implementierung grundsätzlich möglich 75

b) Verfassungsrechtliche Regelung aus Gründen der Verzahnung mit bestehenden, in der Verfassung ausgeformten Entscheidungsverfahren 78

2. Volksabstimmungen auf Landesebene nach geltendem Recht..... 86

2.1 Einhaltung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung 89

2.2 Volksabstimmungen bei Verwaltungsentscheidungen? 92

a) Parlamentarische Entscheidungen über Vorhabenzulassungen? 92

aa) Rechtsprechung des BVerfG..... 93

bb) Vorschlag von Wißmann..... 97

b) Folgerung 99

2.3 Volksabstimmungen über Verwaltungsentscheidungen und Gewaltenteilung 100

2.4 Volksabstimmungen und weitere verfassungsrechtliche Vorgaben 105

a) Schwächung der Grundrechte durch Volksabstimmungen? 105

b) Volksabstimmungen und Einzelfallgesetz 110

c) Volksabstimmungen über Zulassungsentscheidungen, für die es nur eine „richtige" Entscheidung geben kann 113

d) Abwägungsentscheidungen als geeignete Abstimmungsgegenstände? 117

3. Fazit 126

Teil III - Die aktuelle Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren auf Landesebene in Rheinland-Pfalz..... 129

1. Direktdemokratische Verfahren und Entscheidungen nach der Landesverfassung von Rheinland-Pfalz..... 129

1.1 Volksinitiative Art. 108a RP 132

1.2 Volksbegehren und Volksentscheid Art. 109 Verf RP 134

1.3 Volksentscheid bei Aussetzung der Verkündung Art. 114 S. 1, Art. 115 Verf RP 135

1.4 Verfassungsändernde Volksentscheide Art. 129 Verf RP 136

2. Folgerungen für die zu begutachtenden Fragen 137

Teil IV - Abstimmungen auf kommunaler Ebene nach geltendem Recht 139

1. Allgemeine verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen..... 139

1.1 Grundgesetzliche Vorgaben..... 139

1.2 Landesverfassungsrecht 145

2. Kommunalrechtliche Vorschriften 147

2.1 Einwohnerversammlung 148

2.2 Einwohnerantrag 149

2.3 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid..... 152

2.4 Folgerungen der kommunalrechtlichen Vorschriften für die zu begutachtenden Fragen..... 163

a) Abstimmungsberechtigte Personen 164

b) Abstimmungsgegenstand..... 166

c) Vorhandensein eines besonderen lokalen Bezugs 167

d) Keine Zugehörigkeit zum Negativkatalog 169

e) Ja/Nein-Entscheidung..... 174

2.5 Fazit 176

Teil V - Erweiterung bzw. Modifizierung der Abstimmungsmöglichkeiten durch Änderung bestehenden Rechts 178

1. Der Kreis der abstimmungsberechtigten Personen 182

1.1 Bestimmung der geeigneten Abstimmungsebene 185

1.2 Loslösung der Abstimmungsberechtigung von der Anbindung an bestimmte Gebietskörperschaften 193

a) Notwendigkeit einer Verfassungsänderung, damit nur Betroffene abstimmen können? 195

aa) Argumente gegen ein Abstellen auf die Betroffenen als Legitimationssubjekt 196

bb) Argumente für Abstimmungsmöglichkeiten durch die Betroffenen 199

cc) Folgeprobleme 207

b) Keine einfachgesetzliche Beschränkung der Abstimmungsberechtigung auf Betroffene innerhalb der jeweiligen Gebietskörperschaften 212

aa) Einfachgesetzliche Ausdehnung der Kommunalwahlberechtigung 213

bb) Keine einfachgesetzliche Ausweitung der Kommunalwahlberechtigung 215

cc) Konsequenzen für die hier zu begutachtende Fragestellung 217

2. Weitere Änderungsmöglichkeiten auf Bundesebene 220

2.1 De constitutione ferenda 220

a) Dispensierung von bundesrechtlichen Regelungen durch Volksentscheid im Einzelfall 220

b) Abstimmungen über Projekte durch das Bundesvolk 222

c) Weitere Möglichkeiten zur Eröffnung von Abstimmungen 223

2.2 De lege ferenda 228

a) Aufnahme von Abstimmungsmöglichkeiten in § 25 Abs. 3 VwVfG 228

b) Änderungen von Vorschriften über die Zulassung von Geothermievorhaben 236

aa) Keine gebundenen Zulassungsentscheidungen im Bergrecht 236

bb) Mehr Gewicht für die kommunalen Rechtspositionen? 237

cc) Regelung in Bergverordnungen? 239

3. Änderungsmöglichkeiten auf Landesebene 241

3.1 Änderungsmöglichkeiten im Landesverfassungsrecht 241

3.2 Erweiterung der direktdemokratischen Entscheidungsmöglichkeiten in der Gemeinde- bzw. Landkreisordnung 245

4. Folgefragen im Zusammenhang mit den erörterten Abstimmungsmöglichkeiten: Informationen und Rechtsschutz 253

4.1 Amtliche Informationen bei einem Volks-/Bürgerentscheid 253

4.2 Auswirkungen auf den Rechtsschutz 257

Teil VI - Zusammenfassung der Ergebnisse 259

1. Aktuelles Zulassungsregime 259

2. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für Volksabstimmungen 261

3. Gegenwärtig bestehende direktdemokratische Entscheidungsmöglichkeiten in Rheinland-Pfalz 264

4. Verbesserung der Abstimmungsmöglichkeiten durch Änderung von Rechtsvorschriften 267

4.1 Mögliche Änderungen auf Bundesebene 271

4.2 Mögliche Änderungen auf Landesebene 274

5. Alternativen 276

Literaturverzeichnis 278

Teil I – Geothermie und Vorhabenzulassung

1. Einleitung

Das Thema „direkte Demokratie" ist seit einiger Zeit vermehrt in den Fokus verschiedener Wissenschaftsdisziplinen geraten.[1] Einer der Auslöser dieses Interesses waren vor allem die Proteste der letzten Jahre gegen einige besonders große Infrastrukturprojekte. Wie nicht zuletzt das umstrittene Bahnhofsvorhaben „Stuttgart 21" zeigte,[2] stießen diese häufig auf erbitterten Widerstand der Öffentlichkeit.[3] Zwar obliegt die Entscheidung über die Zulassung derartige Projekte herkömmlich den demokratisch legitimierten Behörden.[4] Im Verlauf der Proteste mehrten sich jedoch die Stimmen, für eine Abstimmung über die Durchführung eines Projektes durch die Bevölkerung.[5] Dies gilt insbesondere für den Energiebereich.[6] Das Verlangen

---

[1] *Cancik*, in: Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, S. 53; *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 21 f.

[2] S. Die Welt, 30.9.2010: Stuttgart 21: Polizei greift Demonstranten mit Wasserwerfern an, online abrufbar unter: http://www.welt.de/9979860.

[3] Vgl. hierzu die mediale Berichterstattung zu den Großbauprojekten Waldschlösschenbrücke, s. Die Welt, 15.1.2008: Dresdner Elbtal: „Mein Freund der Baum ist tot", online abrufbar unter: http://www.welt.de/1555557, sowie zu dem Ausbau des Frankfurter Flughafens, s. Frankfurter Rundschau, 24.2.2013: Protest gegen Flughafenausbau: Mit Fackeln gegen Fluglärm, online abrufbar unter: http://www.fr-online.de/flughafen-frankfurt/protest-gegen-flughafenausbau-mit-fackeln-gegenfluglaerm,2641734,21930886.html.

[4] Vgl. *Ewer*, NJW 2011, 1328, 1329.

[5] Zu derartigen Forderungen *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 111; s. auch *Durner*, ZUR 2011, 354, 360 f.; allgemein zu dem anscheinend stabilen Wunsch nach mehr direkter Demokratie *Möstl*, VVDStRL 72 (2012), S. 356 ff., 369.

[6] S. Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehrensbericht 2012, S. 42 ff.

nach Teilhabe der Öffentlichkeit an der Verwirklichung von Infrastrukturprojekten erschöpfte sich jedoch nicht in der Forderung, die Beteiligung der Öffentlichkeit im Laufe der Durchführung eines Projekts zu stärken. Es mehrten sich zudem die Stimmen derjenigen, welche der Ansicht waren, dass eine Stärkung der Bürgerbeteiligung bei Großprojekten auch bedeute, als Bürger selbst über deren Durchführung entscheiden zu können.[7] Beispielsweise hat Heiner Geißler im Frühjahr 2014 angesichts der zu erwartenden Protestwelle gegen die zu errichtenden Stromautobahnen von Norddeutschland nach Bayern laut einem Zeitungsartikel für diese ein mehrstufiges Beteiligungsverfahren mit Bürgerentscheiden in den jeweils betroffenen Trassenabschnitten als abschließende Mitwirkungsstufe vorgeschlagen.[8]

Dabei besteht schon heute für die Öffentlichkeit die Möglichkeit, sich bei umweltrelevanten Projekten in das Zulassungsverfahren einzubringen. Derartige Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren räumen den Bürgern Anhörungsrechte ein und sollen u. a. für eine ausreichende Wissensbasis der Verwaltungsentscheidungen[9] sowie ihre bessere Rückbindung an den Willen der Mitglieder des (örtlichen) Gemeinwesens[10] sorgen. Da die Bürger- bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung die Entscheidungsbefugnis der Behörden und Gremien unangetastet lässt, darf diese Beteiligungsform nicht mit einer Entscheidung durch die Bevölkerung verwechselt werden.[11] Eine solche Entscheidung durch die Bürger selbst erfolgt lediglich, wenn den Bürgern wie

---

[7] Allgemein dazu *Gabriel*, Referat, Band II/1 zum 69. Deutschen Juristentag, S. M 9 ff., M 11.

[8] S. Die Welt, 12.2.2014: Geißler fordert Bürgerentscheide über Megatrasse, online abrufbar unter: http://www.welt.de/124785110.

[9] *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 374.

[10] *Haug/Schadtle*, NVwZ 2014, 271, 273; s. auch *Fisahn*, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 338.

[11] *Dolde*, Referat, Band II/1 zum 69. Deutschen Juristentag, M 33 ff., M 40; *Erler/Arndt*, VBlBW 2014, 81, 85 f.; *Schwab*, UPR 2014, 281, 290.

beim kommunalen Bürgerentscheid die Befugnis zur abschließenden Entscheidung über eine Angelegenheit verliehen wurde.[12]

Bei genauerer Betrachtung sind Forderungen nach derartigen Verwaltungsplebisziten nicht so neu, wie es auf den ersten Blick scheinen mag. Schon in den 1970/80er Jahren gab es Diskussionen, ob man nicht Mitentscheidungsmöglichkeiten für die Bürger über einzelne Verwaltungsentscheidungen etablieren könnte.[13] Nach einer Studie der Bertelmanns Stiftung von September 2014 halten mehr als drei Viertel der Menschen in Deutschland das generelle Recht auf aktive Mitsprache und Mitdiskutieren vor den Entscheidungen ihrer gewählten Vertreter für wichtig, mehr als zwei Drittel sind der Ansicht, dass sie über wichtige Fragen auch entscheiden können sollen.[14]

Es gibt diverse Ansätze zur Erklärung der aktuellen Forderungen nach mehr Mitentscheidungsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger in Verwaltungsangelegenheiten. Richtigerweise dürften die Ursachen vielfältig sein.[15] So werden u. a. das gestiegene staatsbürgerliche Selbstbewusstsein und die stärkere Individualisierung genannt.[16] Aufgrund des gestiegenen Bildungsstands und ökonomischen Wohlstands sei der Wunsch nach Partizipation an der Entscheidungsfindung gewachsen, insbesondere wenn Einzelne durch ein Vorhaben in ihrer Lebenswelt bedroht würden.[17] In solchen Kon-

---

[12] *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 374.

[13] *Haug*, Die Verw. 47 (2014), 221 f.; dazu *Dienel*, Die Verw. 1971, 151 ff. sowie die juristischen Stellungnahmen von *Blümel*, in: Festschr. f. Forsthoff, 1972, S. 9 ff. sowie *Steinberg*, Die Verw. 16 (1983), 465 ff.

[14] Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Vielfältige Demokratie, Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden", S. 10.

[15] *Haug*, Die Verw. 47 (2014), 221, 222.

[16] *Haug*, Die Verw. 47 (2014), 221, 222.

[17] *Renn*, in: Keil/Thaidigsmann, Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie, S. 71 ff., 72; s. auch *Haug*, Die Verw. 47 (2014), 221, 223.

stellationen würden die Betroffenen ihre Interessen in den staatlichen Entscheidungsgremien nicht ausreichend vertreten sehen.[18] Als Gestaltung der eigenen Lebensumwelt wollten die Bürger derartige Entscheidungen nicht mehr nur den öffentlichen Entscheidungsträgern überlassen: Die „Bürger agieren stärker als Subjekte denn Objekte öffentlichen Handelns".[19] Anstatt die Durchführung eines Projektes einfach hinzunehmen, geht die Öffentlichkeit dazu über, sie zu hinterfragen. Oft sei den Menschen die Auswahl gerade ihres Ortes für die Realisierung eines bestimmten Vorhabens nicht mit der nötigen Plausibilität zu vermitteln.[20] Auch soll es einen wichtigen Unterschied machen, ob sich die Bevölkerung freiwillig auf die Risiken bestimmter Vorhaben einlässt.[21] Dieses neue Selbstbewusstsein stellt sich in der aktuellen Diskussion teilweise als ein Hemmnis für die Durchführung mancher Projekte dar, welche durch die geforderte gestärkte Teilhabe der Öffentlichkeit beseitigt werden könnte.

Vermutlich weil die Trennlinie zwischen Befürwortern und Gegnern derartiger Projekte teils quer zu den politischen Parteien verlaufe, wird vertreten, dass Volksentscheide einen gangbaren Ausweg für „verfahrene" Zulassungsverfahren bilden könnten.[22] Direktdemokratische Elemente könnten gerade bei umstrittenen Vorhaben zu einer geordneten Entladung von Konflikten sowie deren Befriedung beitragen,[23] mithin „wie ein Ventil wirken".

---

[18] *Renn*, in: Keil/Thaidigsmann, Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie, S. 71 ff., S. 78.

[19] *Haug*, Die Verw. 47 (2014), 221, 222.

[20] *Renn*, in: Keil/Thaidigsmann, Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie, S. 71 ff., 78.

[21] *Renn*, in: Keil/Thaidigsmann, Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie, S. 71 ff., 72.

[22] *Renn*, in: Keil/Thaidigsmann, Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie, S. 71 ff., 78 ff.; dazu, dass sich die partikularen politischen Interessen bloß noch schwer in einem konsentierten politischen Programmpaket bündeln lassen, *Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet, S. 13.

[23] *Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet, S. 92; s. auch Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehrensbericht 2012, S. 49; *Kersting*, Die Zukunft der lokalen Demokratie, S. 169; *Möstl*, in: VVDStRL 72 (2012), S. 356 ff., 371 ff.

In einem frühen Stadium könne eine direktdemokratische Entscheidung zudem zu einem Mehr an (Planungs-)Sicherheit führen.[24]
Ähnliche Konflikte spielen sich auch bei der geplanten Durchführung von Projekten der Tiefen Geothermie ab. Bei der Tiefen Geothermie handelt es sich um eine Nutzungsmöglichkeit, bei der es – so das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Jahre 2011 – noch „viel Forschungs- und Entwicklungsarbeit" zu verzeichnen gibt.[25] Von derzeit 27 Projekten der Tiefengeothermie befinden sich 17 in Bayern, von zehn zu errichtenden Anlagen sind sieben in diesem Bundesland angesiedelt.[26] Während es Tiefengeothermievorhaben gibt, die bislang keinerlei Protest hervorgerufen haben, gibt es andere Fälle, die in der Bevölkerung auf Widerstand stoßen.[27] Nach Berichten über einen Erdbebenvorfall in Sankt Gallen,[28] Schäden an rund 150 Häusern im Kreis Böblingen[29] sowie über Häuser

---

[24] *Becker/Stadelmaier*, in: Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene S. 203 ff., 208 f.

[25] BMU, Tiefe Geothermie – Nutzungsmöglichkeit in Deutschland, S. 6; s. auch *Denecke/Dondrup*, ZfBR-Beil. 2012, 25.

[26] S. Saarbrücker Zeitung, 14./15.8.2014: Der Energielieferant Erde, A 6.

[27] S. Saarbrücker Zeitung, 14./15.8.2014: Der Energielieferant Erde, A 6; zur zunehmend kritischen Öffentlichkeit *Frey*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 739 ff.

[28] S. Ostschweiz am Sonntag, 21.7.2013: „Spott, Empörung und Gleichgültigkeit", online abrufbar unter: http://www.geothermie.stadt.sg.ch/fileadmin/downloads/Presseberichterstattung/201308/Ostschweiz_am_Sonntag_01.pdf.

[29] S. Stuttgarter Zeitung, 14.2.2014: Erdwärme im Kreis Böblingen: 15 Bohrungen werden überprüft online abrufbar unter: http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.erdwaerme-im-kreis-boeblingen-15-bohrungen-werden-ueberprueft.1be08995-5477-414e-a167-b5f7bc131fe3.presentation.print.v2.html.

in Schieflage, Fassaden voller Risse und eine eingesunkene Straße im elsässischen Lochwiller,[30] die alle in Verbindung mit Erdwärmebohrungen stehen sollen, verwundert es nicht, dass in der Bevölkerung Verunsicherung über die Tiefe Geothermie besteht und die Meinungen dazu gespalten sind. Speziell in Rheinland-Pfalz haben im Jahre 2009 Erdstöße durch das Geothermie-Kraftwerk in Landau für Furore gesorgt.[31] Im März 2014 berichtete die Presse über Hebungen im Zusammenhang mit dem Geothermie-Kraftwerk Landau, die zu ersten Rissen an der Erdoberfläche geführt hätten.[32]

In diesem Kontext ist die Forderung der Mediationsgruppe „Tiefe Geothermie Vorderpfalz" nach einem Plebiszit über den Abstand von Vorhaben zur nächsten Wohnbebauung zu sehen.[33] Nach einem Treffen mit der Mediationsgruppe im Oktober 2013 betraute mich das Land Rheinland-Pfalz mit der Erstellung eines Gutachtens zu den rechtlichen Rahmenbedingungen eines

---

[30] S. Badische Zeitung, 16.7.2013: Wie in Staufen, Dorf im Elsass: Nach Erdwärmebohrungen hebt sich der Boden, online abrufbar unter: http://www.badische-zeitung.de/elsass-x2x/dorf-im-elsass-nach-erdwaermebohrungen-hebt-sich-der-boden--73639586.html.

[31] S. Süddeutsche Zeitung, 9.12.2010: Erdbeben: Erdwärme schlägt Wellen, online abrufbar unter: http://www.sueddeutsche.de/wissen/2.220/erdbeben-erdwaerme-schlaegt-wellen-1.1033839; s. auch das Vorwort der Ministerin, in: Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Tiefe Geothermie Vorderpfalz, Konfliktlösung durch Mediation, S. 1 sowie den Artikel „Geothermiekraftwerk Landau" in Wikipedia, die freie Enzyklopädie, Stand: 7.7.2014, online abrufbar unter: http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Geothermiekraftwerk_Landau&oldid=131942562.

[32] S. Pfalz-Express, 13.3.2014: Geothermie-Kraftwerk Landau: Hebungen verursachen erste Risse an der Erdoberfläche, online abrufbar unter: http://www.pfalz-express.de/geothermie-kraftwerk-landau-hebungen-verursachen-erste-risse-der-erdoberflache/print/, wobei nach der Stadt Landau nicht eingeschätzt werden kann, ob diese Schäden nicht auf den Schwerstlastverkehr am Wochenende in der Nähe des Kraftwerks zurückgehen könnten.

[33] S. Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz, Tiefe Geothermie Vorderpfalz, Konfliktlösung durch Mediation, S. 10 f.

Bürgerentscheids in Rheinland-Pfalz über Geothermieanlagen mit einem Ausblick auf das Bundesrecht. Zu den Zielen des Gutachtens gehört die Erarbeitung eines Vorschlags, wie betroffene Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt werden können, über ein Vorhaben der Tiefen Geothermie – also das „Ob" – mitentscheiden zu können. Dabei sollen folgende Fragestellungen behandelt werden:

1. Worüber wird abgestimmt und wie steht es um die Verbindlichkeit eines Plebiszits? In dem Gutachten ist zu klären, ob und wie ein Plebiszit zu einem privatnützigen Vorhaben möglich ist. Es ist auf den dafür überhaupt infrage kommenden Rechtsrahmen und die sich für ein Plebiszit eignenden Fragestellungen einzugehen. Dabei ist auch die Verbindlichkeit des Plebiszits sowie die Frage zu klären, ob eine Bindungsfrist für das Plebiszit festgestellt werden muss.

2. Wer stimmt ab? Innerhalb des Gutachtens ist der Frage nachzugehen, ob der Kreis der an einem Plebiszit zu beteiligenden Personen an Gemeindegrenzen gebunden ist oder über die Gemeindegrenzen hinaus festgelegt werden könnte. Hintergrund dieser Fragestellung ist, dass bei Vorhaben der Tiefen Geothermie auch Bürgerinnen und Bürger der Nachbargemeinde betroffen sein können.

3. Wann wird abgestimmt und wer leitet die Entscheidung ein? In dem Gutachten soll erörtert werden, wer ein solches Plebiszit anstoßen kann, insbesondere ob der Vorhabenträger dieses initiieren und gegebenenfalls dazu verpflichtet werden kann. Schließlich ist die Frage nach einem guten Zeitpunkt für ein solches Plebiszit zu klären.

Aus Verständnisgründen soll im ersten Teil des Gutachtens zunächst eine kurze Darstellung zur Energiegewinnung aus der Tiefen Geothermie einschließlich ihrer im Mediationsverfahren herausgearbeiteten ökonomischen und ökologischen Bewertung durch Unternehmen der Tiefen Geothermie und ihre Kritiker erfolgen. Anschließend wird das aktuelle Rechtsregime für die Zulassung derartiger Vorhaben vorgestellt. Denn wegen des Vorrangs des Bundesrechts vor dem Landesrecht (Art. 31 GG) müssen sich Volksabstimmungen auf Landes- und kommunaler Ebene innerhalb der Grenzen des

Bundesrechts halten. Außerdem hat eine erste Sichtung der Literatur ergeben, dass die Schwierigkeiten bei der Einführungen plebiszitärer Elemente steigen, je mehr sich der Vorhabenträger für die Verwirklichung seines Projektes auf Grundrechte bzw. einen gebundenen Zulassungsanspruch berufen kann, d. h. die Behörde bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen über keinerlei Spielräume bei ihrer Entscheidung verfügt.

Im zweiten Teil werden die allgemeinen grundgesetzlichen Maßstäbe für Volksabstimmungen behandelt. Was versteht das Grundgesetz unter „Demokratie" und wie verhalten sich repräsentative und direkte Demokratie zueinander? Anschließend wird einerseits geprüft, welche Möglichkeiten für Volksabstimmungen über ein Geothermie-Vorhaben einerseits auf Bundesebene und andererseits auf Landesebene nach dem geltenden Recht bestehen. Bei der auf die Landesebene bezogenen Prüfung ist zu berücksichtigen, dass die Volksabstimmungen in Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben stehen müssen. Das bedeutet unter anderem, dass sich die Länder innerhalb der grundgesetzlichen Kompetenzordnung zu halten haben und zur Einhaltung der Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG) sowie von Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) verpflichtet sind. Angesichts des Gewaltenteilungsgrundsatzes ist zu hinterfragen, ob das Volk nur über Angelegenheiten im Tätigkeitsbereich des Parlaments oder auch in Verwaltungsangelegenheiten entscheiden darf. Schließlich ist die Möglichkeit von Bürgerentscheiden im Zusammenhang mit Geothermie-Vorhaben auf der kommunalen Ebene nach geltendem Recht zu untersuchen. Nach Abklärung der bereits jetzt bestehenden Abstimmungsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger anlässlich von Geothermie-Vorhaben sollen am Schluss des Gutachtens Vorschläge erarbeitet werden, ob und wie man der Bevölkerung weitergehende Abstimmungsmöglichkeiten auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene durch eine Änderung der normativen Stellschrauben eröffnen könnte.

2. Die Zulassung von Vorhaben der Tiefen Geothermie

In Deutschland steckt die Nutzung der Tiefengeothermie erst in den Anfängen[34] und stößt auf Akzeptanzprobleme.[35] Dies legt es nahe, zunächst diese Energieerzeugungsform einschließlich der Pro- und Contra-Argumente vorzustellen, bevor auf ihr rechtliches Zulassungsregime eingegangen wird. Auf diese Weise lässt sich besser der Widerstand gegen diese Technologie samt der Forderungen nach der Eröffnung von Abstimmungsmöglichkeiten über diese verstehen. Die in den Verhandlungen der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz herausgearbeiteten Vor- und Nachteile sind zudem für nötige Informationsmaßnahmen[36] bei Abhaltung eines Plebiszits im Zusammenhang mit der Zulassung derartiger Vorhaben aufschlussreich.

2.1 Kurzbeschreibung der Geothermie

Der Begriff „Geothermie" bezeichnet die Nutzung von Erdwärme für Nutzwärme oder für die Gewinnung von Strom.[37] Bei der sog. hydrothermalen Geothermie wird hauptsächlich die Wärme des im Untergrund gespeicherten heißen Wassers nutzbar gemacht; bei der petrothermalen Geothermie wird die im Gestein gespeicherte Wärme genutzt und das Wasser als Träger

---

[34] S. F. A. Brockhaus / wissenmedia in der inmediaONE] GmbH, Die Brockhaus Enzyklopädie Online, erneuerbare Energien, Stand: 7.7.2014; *Denecke/Dondrup*, ZfBR-Beil. 2012, 25; *Ernston*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 19 ff., 21; *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 26.

[35] BT-Drucks. 17/6783, S. 79.

[36] Zur Bereitstellung von Informationsmaterial bei Abstimmungen *Braun Binder*, in: Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, S. 161 ff.

[37] BT-Drucks. 17/6783, S. 79; *Denecke/Dondrup*, ZfBR-Beil. 2012, 25; *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 19; zum geologischen Begriff *Stober*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 1 ff., 2; zu einer engeren und weiteren Begrifflichkeit *Ernston*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 19, 20 f.

für die Erdwärme eingesetzt.[38] Die Bezeichnung „Tiefe Geothermie" bringt zum Ausdruck, dass bei ihr Erdwärme aus geothermischen Reservoiren mittels Bohrungen ab einer bestimmten Tiefe erschlossen wird.[39] Diese ist sowohl für die direkte Wärme- und Kälteversorgung als auch für die Erzeugung von Strom einsetzbar.[40] Da für Letztere höhere Temperaturen benötigt werden, muss dafür tiefer ins Erdreich eingedrungen werden, regelmäßig liegen die Bohrungen bei 4.000 Metern und tiefer.[41] Laut einer Unterrichtung durch die Bundesregierung verfügt Deutschland mit dem norddeutschen Becken, dem Oberrheingraben sowie dem süddeutschen Molassebecken über drei für die Geothermie besonders geeignete Regionen.[42] Jede dieser Regionen weise charakteristische Merkmale auf, „die zu unterschiedlichen Chancen und Herausforderungen für die Nutzung der geothermischen

---

[38] BT-Drucks. 17/6783, S. 79; *Denecke/Dondrup*, ZfBR-Beil. 2012, 25; *Deutsch*, W+B 2014, 79; *Ernston*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 19 ff., 24 f.; *Große*, ZUR 2009, 535, 536; *Kubiniok*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 379 ff., 380; eingehender zur hydrothermalen Nutzung *Goldbrunner*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 223 ff. und zur petrothermalen *Nutzung Bracke*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 245 ff.

[39] Vgl. BT-Drucks. 17/6783, S. 79: ab 400 Metern; s. auch *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 20; *Denecke/Dondrup*, ZfBR-Beil. 2012, 25 verwenden den Begriff bei Bohrtiefen von mehr als 1000 Metern, hingegen *Große*, ZUR 2009, 535, 536 für Bohrungen ab 400 Meter Tiefe. Zur etwas willkürlichen Grenzziehung auch *Ernston*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 19 ff., 21.

[40] *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 19 f.

[41] Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz, Tiefe Geothermie Vorderpfalz, Konfliktlösung durch Mediation, S. 2.

[42] BT-Drucks. 17/6783, S. 79; s. auch *Goldbrunner*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 223 ff., 226 ff.; zur geologischen und geographischen Situation auch *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 21 ff.

Wärme führen."[43] Laut dem rheinland-pfälzischen Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung ist der Oberrheingraben zwischen Basel und Mainz besonders gut für die Tiefe Geothermie geeignet. Denn hier muss nur 3.000 Meter in die Tiefe gebohrt werden, um an unter Druck stehendes, 160 °C heißes Thermalwasser zu gelangen.[44]

Bei der Tiefen Geothermie befindet sich ein Dampfkraftwerk zur Umwandlung von geothermischer Energie in elektrische Energie auf der Erdoberfläche.[45] Die technischen Details dieser Kraftwerke variieren stark.[46] Wenn wie in der Vorderpfalz unter Druck stehendes Tiefwasser mit einer Temperatur von über 100 °C zur Verfügung steht, kann dieses infolge der Bohrung nach oben steigen.[47] Man pumpt es dann durch eine Förderbohrung an die Erdoberfläche zur Verdampfung von Isopentan über Wärmetauscher.[48] Durch den Dampf wird eine im Kraftwerk befindliche Turbine betrieben, welche wiederum einen elektrischen Generator antreibt. Das abgekühlte Wasser

---

[43] BT-Drucks. 17/6783, S. 79.

[44] Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz, Tiefe Geothermie Vorderpfalz, Konfliktlösung durch Mediation, S. 2.

[45] Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz, Tiefe Geothermie Vorderpfalz, Konfliktlösung durch Mediation, S. 3.

[46] Vgl. hierzu die Ausführungen in: BMU, Tiefe Geothermie – Nutzungsmöglichkeit in Deutschland, S. 71 ff.

[47] Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz, Tiefe Geothermie Vorderpfalz, Konfliktlösung durch Mediation, S. 3.

[48] Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz, Tiefe Geothermie Vorderpfalz, Konfliktlösung durch Mediation, S. 3; s. auch den den Artikel „Geothermiekraftwerk Landau" in Wikipedia, die freie Enzyklopädie, Stand: 7.7.2014, online abrufbar unter: http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Geothermiekraftwerk_Landau&oldid=131942562.

wird sodann durch Injektionsbohrungen wieder in den Untergrund gepresst,[49] um sich erneut aufzuheizen.[50] Zur optimalen Nutzung des Grundwasservorkommens werden die Bohrungen schräg vorgenommen. Deshalb sind in Landau die „Bohrlandepunkte" 1,5 km voneinander entfernt.[51]
Wie das Mediationsverfahren „Tiefe Geothermie Vorderpfalz" gezeigt hat, wird der ökonomische und ökologische Nutzen dieser Form der Energiegewinnung unterschiedlich bewertet.[52] Die Anlagenbetreiber und Projektentwickler erblicken in ihr eine bereits weitgehend ausgereifte Technologie mit Zukunftschancen, die aber neben dem Fündigkeitsrisiko mit hohen Investitionskosten verbunden ist.[53] Andere sehen in ihr eine noch unerprobte Technologie mit geringem Nutzen und kaum abschätzbaren Risiken.[54] Oft werden Bürgerinitiativen gegründet, sobald die Planung eines neuen Standorts für ein Geothermiekraftwerk zur Debatte steht.[55] Die Bevölkerung ist

---

[49] Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz, Tiefe Geothermie Vorderpfalz, Konfliktlösung durch Mediation, S. 3; s. auch den den Artikel „Geothermiekraftwerk Landau" in Wikipedia, die freie Enzyklopädie, Stand: 7.7.2014, online abrufbar unter: http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Geothermiekraftwerk_Landau&oldid=131942562.

[50] S. Saarbrücker Zeitung, 14./15.8.2014: Der Energielieferant Erde, A 6.

[51] Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz, Tiefe Geothermie Vorderpfalz, Konfliktlösung durch Mediation, S. 3.

[52] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 3.

[53] Zu Letzterem *Denecke/Dondrup*, ZfBR-Beil. 2012, 15; *Kumpf*, REE 2011, 135; näher zur Finanzierung von Geothermieprojekten *Garms*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 527 ff. und zu den Fördermöglichkeiten *Stockhausen/Grünitz*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 543 ff.; s. auch die Aufzählung der Vorteile der Geothermie bei *Rothörl*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 715 ff., 726 ff.

[54] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 3.

[55] Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz, Tiefe Geothermie Vorderpfalz, Konfliktlösung durch Mediation, S. 4.

besorgt, weil die im Oberrheingraben ohnehin zu verzeichnenden natürlich bedingten Erdbeben durch die Geothermie ausgelöst oder sogar verstärkt werden könnten.[56] Des Weiteren werden Verunreinigungen des Grundwassers befürchtet, weil das in 3.000 Metern Tiefe befindliche Wasser Schadstoffe enthält. Bei den Bohrungen durchläuft dieses Wasser auf dem Weg nach oben grundwasserführende Horizonte, die mitunter für die Trinkwassernutzung von Bedeutung sind.[57] Weitere Befürchtungen beziehen sich auf Störfälle, die durch das als Wärmeträger eingesetzte, explosive und brennbare Isopentan ausgelöst werden könnten.[58] Einen weiteren Kritikpunkt bilden die auf den Betrieb des Kraftwerks zurückgehenden, ganztägigen und ganzjährigen gleichförmigen Geräusche, die durch ihre Frequenzen zu einer Beeinträchtigung der Lebensqualität der Bevölkerung führen können.[59]
Hinsichtlich der energiewirtschaftlichen Bedeutung der Geothermie haben die Unternehmen der Tiefen Geothermie im Mediationsverfahren betont, dass die Geothermie im Unterschied zu anderen erneuerbaren Energien, wie die Wind- oder Solarenergie, nicht von besonderen klimatischen, tages- oder jahreszeitlichen Bedingungen abhängt und daher eine Energiebereitstellung im Grundlastbereich, also rund um die Uhr, ermöglicht.[60] Die Energie könne dezentral in unmittelbarer Nähe der Verbraucher bereitgestellt

---

[56] S. dazu Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz, Tiefe Geothermie Vorderpfalz, Konfliktlösung durch Mediation, S. 8 f., wonach sich stärkere seismische Ereignisse offenbar durch schwächere ankündigen würden.

[57] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 11.

[58] Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz, Tiefe Geothermie Vorderpfalz, Konfliktlösung durch Mediation, S. 12.

[59] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 14.

[60] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 3; s. auch BT-Drucks. 17/6783, S. 71; *Denecke/Dondrup*, ZfBR-Beil. 2012, 25; *Frey*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 739 ff., 744; *Große*, ZUR 2009, 535 f.; *Kumpf*,

werden und erfordere keinen Ausbau von Energieverteilnetzen und keine Entwicklung oder den Bau zusätzlicher Speicher.[61] Im Schrifttum wird auch der geringe Flächenverbrauch dieser Energieerzeugungsart hervorgehoben.[62] Außerdem beschränke sich die Bedeutung der Energie nicht auf die Stromerzeugung. Sie ermögliche gleichzeitig die Bereitstellung von Energie zum Heizen und Kühlen von Gebäuden oder könne beim Einsatz in gewerblichen Prozessen berücksichtigt werden.[63] Demgegenüber machten die Kritiker der Geothermie geltend, dass heute Grundlaststrom in vielfältiger Weise auch ohne diese Energieform erzeugt werde, die Ausbeute der Tiefengeothermiekraftwerke gering sei und bis heute in Deutschland kein derartiges Kraftwerk dauerhaft, stabil und leistungsfähig betrieben werden könne.[64] Wie bei anderen Technologien müssten die lokalen Stromnetze den erzeugten Strom aufnehmen, was im Bedarfsfall sehr wohl zu einer Erdkabelverlegung bzw. Überlandleitungen führen könne.[65]

Obwohl die bei der Geothermie entnommenen Wärmemengen meistens größer sind als die kurzfristig aus der Tiefe nachströmende Wärmemenge,

---

REE 2011, 135; *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 19 f.

[61] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 3.

[62] *Denecke/Dondrup*, ZfBR-Beil. 2012, 25; *Rothörl*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 715 ff., 727.

[63] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 3; s. auch *Große*, ZUR 2009, 535, 536.

[64] Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz, Tiefe Geothermie Vorderpfalz, Konfliktlösung durch Mediation, S. 5.

[65] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 3.

wird die geothermische Energie aufgrund der langfristigen Regenerierbarkeit zu den erneuerbaren Energie gezählt.[66] Dementsprechend wird sie auch in § 5 Nr. 14 lit. d) des Gesetzes zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes als zu den erneuerbaren Energien gehörend ausgewiesen.[67] Als Quellen der Erdwärmeenergie fungieren sowohl die noch vorhandenen Wärmemengen aus der Entstehungszeit der Erde vor etwa 4,5 Mrd. Jahren sowie die Energie aus dem Zerfall radiokativer Elemente in der Erdkruste.[68] Aus Unternehmenssicht handelt es sich bei der Tiefen Geothermie um eine nachhaltige Form der Energieerzeugung. Denn die aus dem Inneren der Erde aufsteigende Energiemenge sei größer als der gesamte Energiebedarf der Bundesrepublik.[69] Kritiker ordnen die geothermische Energie dagegen den regenerativen Energien nur in einem weiteren Sinne zu.[70] Der natürliche Wärmestrom in Deutschland von ca. 70 mW/m^2 und die örtliche Wärmeproduktion würden zusammen nicht für die Ausgleichung der bei der geothermischen Stromproduktion entnommenen Energie ausreichen.[71] Eine Erdwärmenutzung führe immer zu einem „lokalen Abbau" der gespeicherten Wärmeenergie.[72]

---

[66] *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 19.

[67] BGBl. 2014 I S. 1066, 1069.

[68] BMU, Tiefe Geothermie – Nutzungsmöglichkeit in Deutschland, S. 7; *Große*, ZUR 2009, 535, 536; *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 20.

[69] BMU, Tiefe Geothermie – Nutzungsmöglichkeit in Deutschland, S. 6; s. *Rothörl*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 715 ff., 726 f.

[70] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 4.

[71] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 4.

[72] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 4.

Hinsichtlich der Betriebssicherheit sind die Meinungen ebenfalls geteilt. Die Unternehmen berufen sich darauf, dass Menschen und Umwelt im Umfeld von Geothermieanlagen bislang nicht gefährdet worden seien.[73] Geothermieanlagen zur Stromerzeugung seien weltweit in Betrieb. Weil in Deutschland die Untergrundtemperaturen nicht so hoch wie in anderen Ländern mit aktivem Vulkanismus seien, sei die in anderen Ländern schon ausgereifte Anlagentechnik auf die deutschen Verhältnisse abzustimmen, wobei in Bezug auf diese Technikanpassung ein Entwicklungsbedarf eingeräumt wird.[74] Nach Meinung der Kritiker gibt es dagegen bis heute in Deutschland kein Geothermiekraftwerk mit einem dauerhaften und leistungsfähigen Betrieb zur Stromerzeugung in nennenswertem Umfang.[75] Wie die (Schwarm-)Erdbeben in Landau im September, Oktober und im November 2011 gezeigt hätten, ließen sich trotz Monitoring und Druckreduzierung bis heute spürbare Erdbeben nicht vermeiden.[76]

Zur volkswirtschaftlichen Sinnhaftigkeit machen die Unternehmen der tiefen Geothermie geltend, dass deren Grundlastfähigkeit zur schrittweisen Substitution von Energieerzeugungsformen aus Atomkraft und anderen fossilen Energieträgern beitrage, ohne dass zusätzliche, oftmals großflächige Speicher benötigt würden.[77] Bei der Gesamtbilanzierung bzw. im Vergleich dürfe nicht nur auf die reine Einspeisevergütung abgestellt werden, sondern

---

[73] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 4.

[74] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 4, s. auf S. 8 zu Anpassungen aufgrund von Monitorings- und Reaktionsplänen.

[75] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 4, s. auch S. 8.

[76] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 4, s. auch S. 8; zur Erdbebengefahr auch *Gurlit*, in: Festschr. f. Säcker, S. 711.

[77] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 5.

sei ein zusätzlicher Bedarf an Speicherflächen bei der Betrachtung der Kosten oder des Flächenverbrauchs einzustellen.[78] Neben dem volkswirtschaftlichen Vorteil einer gleichzeitigen Bereitstellung von Wärme und Strom durch Geothermieanlagen würden diese in Relation zur jährlich erzeugten Gesamtenergiemenge auch die geringste Fläche beanspruchen.[79] Außerdem ließen sich durch die Geothermie regional weitere Wertschöpfungspotenziale generieren.[80] Nach den kritischen Stimmen rentieren sich die betreffenden Anlagen jedoch allein aufgrund ihrer Subventionierung aufgrund des EEG.[81] Diese Kosten würden auf die Verbraucher umgelegt, während die Industrie weitgehend von der EEG-Umlage befreit sei.[82] Eine Studie des Sachverständigenrats für Umweltfragen aus dem Jahre 2010 habe die Geothermie als die teuerste der neuen Energien eingestuft, für welche bis zu 0,62 € für die Erschließung ihres Potenzials aufgewendet werden müssten.[83]

---

[78] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 5.

[79] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 5.

[80] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 5.

[81] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 5; zurzeit beträgt die Vergütung für Geothermie 25,0 Cent pro Kilowattstunde, § 28 I EEG; dazu auch *Gurlit*, in: Festschr. f. Säcker, S. 711; *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 27.

[82] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 5.

[83] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 5; s. dazu Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Wege zu 100 % erneuerbaren Stromversorgung, Sondergutachten 2011, S. 84; dazu auch *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 27 f.

Ein Entwurf eines Gesetzes zur grundlegenden Reform des EEG fand zwischenzeitlich sowohl die Zustimmung des Bundestages als auch des Bundesrates[84] und ist am 1. August 2014 in Kraft getreten.[85] Nach den Gesetzesmaterialien wird die Förderung der Geothermie „im Grundsatz in der bestehenden Form fortgeführt, da aufgrund der Marktentwicklung keine Maßnahmen zur Mengensteuerung erforderlich sind".[86] Jedoch sollen nach § 2 Abs. 5 S. 1 EEG die finanzielle Förderung und ihre Höhe für Strom aus erneuerbaren Energien, zu denen nach § 5 Nr. 14 lit. d EEG auch die Geothermie gehört, sowie aus Grubengas bis spätestens 2017 durch Ausschreibungen ermittelt werden. Das bisherige System der administrativen Festlegung der Förderhöhe wird also durch ein wettbewerbliches System abgelöst, weil man sich davon eine kostengünstigere Erreichung der Ziele der Energiewende erhofft.[87] Aus Vertrauensschutzgründen erhalten jedoch Anlagen zur Erzeugung von Geothermie, die vor dem 1.1.2017 erstmals eine Zulassung nach § 51 Abs. 1 BBergG für die Aufsuchung erhalten haben und vor dem 1.1.2021 in Betrieb genommen werden, einen ausschreibungsunabhängigen Anspruch auf Förderung, § 102 Nr. 2 EEG. Auf diese Weise möchte der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung tragen, dass ein erheblicher Teil der Vorinvestitionen bei den Geothermievorhaben bei der ersten Bohrung anfällt. Angesichts der langen Planungszeiträume sollen die Investoren kalkulieren können, ob sie für ihre Vorhaben eine Förderung erhalten.[88]

Gem. § 27 Abs. 2 EEG verringern sich die anzulegenden Werte für Strom aus Geothermie nach § 48 EEG ab dem Jahr 2018 jährlich zum 1. Januar um 5,0 %. Nach § 48 EEG beträgt der anzulegende Wert für Strom aus

[84] BR-Drucks. 293/14.

[85] BGBl. 2014 I S. 1066 ff.

[86] BT-Drucks. 18/1304, S. 132.

[87] BT-Drucks. 18/1304, S. 163.

[88] BT-Drucks. 18/1891, S. 211 f.

Geothermie künftig 25,20 Cent/kWh. Die Höhe der Grundförderung für Geothermieanlagen bleibt somit erhalten.[89] Der anzulegende Wert wird sogar um 0,2 Cent/kWh angehoben, weil es infolge der Einführung einer verpflichtenden Direktvermarktung keine Managementprämie mehr für Neuanlagen gibt.[90] Zugleich wurde der bislang in § 28 Abs. 2 EEG enthaltene Petrothermalbonus aufgehoben, weil sich derartige Projekte noch im Forschungsstadium befinden und nicht damit zu rechnen sei, dass sich diese mittel- und langfristig wirtschaftlich rentieren.[91]

Nach Einschätzung der Geothermie-Unternehmen werden durch die Weiterentwicklung dieser Technologie sowie aufgrund der Erfahrungen einer zunehmenden Zahl von Anlagen Kosteneinsparungen erzielt werden. „Serielle" Ausführungen und zunehmender Erkenntnisgewinn ließen die Projektkosten sinken.[92] Die Kritiker argumentieren dagegen, dass der größte Kostenanteil aus den Bohrkosten resultiere, die Kosten würden sich auch nach Angebot und Nachfrage auf dem Weltmarkt richten.[93] Angesichts der Erwartung eines nur geringen Anteils von Geothermieanlagen am Gesamtpaket der erneuerbaren Energien sei nicht in größerem Stil mit einer Lernkurve und einer dadurch ausgelösten Kostenersparnis zu rechnen.[94] Signifikante Kosteneinsparungen könnten nur Technologien mit der Möglichkeit von

---

[89] BT-Drucks. 18/1304, S. 221.

[90] BT-Drucks. 18/1304, S. 221.

[91] BT-Drucks. 18/1304, S. 221, dazu, dass diese Entscheidung einer ganzen Kategorie von Projektplänen zur Stromerzeugung die Grundlage entziehen dürfte, *Garms*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 527 ff., 529.

[92] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 6.

[93] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 6.

[94] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 6.

Skaleneffekten, d. h. von Massenproduktion und raschen technologischen Fortschritten, erreichen.[95]

Regionalökonomisch betrachtet sind aus unternehmerischer Sicht mit der Planung und dem Bau von Geothermieanlagen umfangreiche Aufträge und somit auch Arbeitsplätze in der Region verbunden.[96] Zwar würde der Anlagenbetrieb mit begrenztem Personal durchgeführt, mit Wartungs- und Inspektionsarbeiten würden aber regelmäßig regionaltätige Unternehmen betraut.[97] Neben der Vereinnahmung von Gewerbesteuer durch die Kommunen könne infolge der Nutzung von Erdwärme für die Bevölkerung in der Region eine heimische Energiequelle zu langfristig stabilen Energiepreisen erschlossen werden. Diese sei von den in der Regel kontinuierlich ansteigenden Weltmarktpreisen für fossile Energieträger unabhängig.[98] Andere bezweifeln dagegen bei fernüberwachten Anlagen die Schaffung langfristiger Arbeitsplätze vor Ort.[99] Mangels verbindlicher gesetzlicher Regelungen sei unsicher, ob eine Standortgemeinde jemals durch Gewerbesteuereinnahmen begünstigt werde.[100] Derzeit könne der Betreiber einer Geother-

---

[95] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 6.

[96] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 6; s. auch *Frey*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 739 ff., 744.

[97] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 6.

[98] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 6 f.

[99] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 6.

[100] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 6.

mieanlage durch Sitzverlagerung auf die Gewerbesteuer so Einfluss nehmen, dass die betriebswirtschaftlich beste Lösung für das Geothermiekraftwerk, aber nicht unbedingt für die Standortgemeinde entstehe.[101]
Was den Eigenstrombedarf der Anlagen anbetrifft, variiert dieser von Fall zu Fall, etwa den geologischen Standortbedingungen.[102] Aus unternehmerischer Sicht werden die Anlagenbetreiber schon aus ihrem Eigeninteresse heraus durch sorgfältige Planung und den Einsatz intelligenter Technologien auf die projektspezifische Minimierung des Eigenstrombedarfs achten.[103] Außerdem müsse der Strombedarf der Anlage auf den Gesamtanlagenbetrieb und nicht nur auf die reine Stromerzeugung bezogen werden.[104] Kritiker verweisen demgegenüber darauf, dass der aus dem Stromnetz bezogene Eigenbedarf für die Anlage nach seiner Höhe zwischen 30 und 55 % des erzeugten Bruttostroms der Anlage ausmache.[105] Auf die Nettostromerzeugung umgerechnet würde die tatsächliche Vergütung für Geothermiestrom somit 43 bis 100 % über dem EEG-Vergütungssatz liegen.[106]
Laut den Geothermieunternehmen wird schon heute durch Geothermieanlagen ein deutlicher Nettoüberschuss an CO^2-frei erzeugter Energie bereitgestellt.[107] Selbst bei Bezug des Eigenstrombedarfs aus konventionellen

---

[101] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 6 f.
[102] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 7.
[103] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 7.
[104] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 7.
[105] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 7.
[106] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 7.
[107] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 7.

Energiequellen sei ihre Klimabilanz positiv und könne durch die Verwendung von Strom aus anderen regenerativen Energiequellen weiter verbessert werden.[108] Für Skeptiker weist dagegen der CO^2-neutrale Geothermiestrom die schlechteste Ökobilanz aller erneuerbaren Energien auf.[109] Ausweislich von Expertenaussagen in der Mediation würde durch jede eingespeiste kWh Geothermie die Umwelt mit ca. 300g CO^2 belastet.[110]

2.2 Das gegenwärtige Zulassungsrechtsregime

Die Entscheidung über die Verwirklichung eines Geothermievorhabens setzt sich aus zwei Komponenten zusammen. Auf der einen Seite steht die unternehmerische Entscheidung, ein Geothermie-Kraftwerk errichten zu wollen.[111] Auf der anderen Seite werden für das konkrete Vorhaben diverse öffentlich-rechtliche Zulassungsentscheidungen benötigt.[112] Deshalb soll nachfolgend ein kurzer Überblick über das aktuelle Zulassungsrechtsregime für tiefengeothermische Anlagen gegeben werden. Die einschlägigen Rechtsvorschriften ergeben sich aus dem Bundesberggesetz (BBergG), dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) sowie den landesrechtlichen Wasserregelungen, aus dem Baugesetzbuch (BauGB) und den landesbauordnungsrechtlichen Bestimmungen.[113] Zu prüfen sind auch die Vorgaben der Tiefbohrverordnungen (BVOT) der jeweiligen Länder hinsichtlich der Bohrungen und

---

[108] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 7.

[109] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 7.

[110] Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, S. 7.

[111] Dazu, dass die Planung von Großvorhaben überwiegend in privater Hand liegt, *Kirchhof*, in: Festschr. f. Dolde, S. 3 ff., 6 ff.

[112] *VG Neustadt*, Urt. v. 30.6.2011 – 4 K 61/11.NW Rn. 49 (juris).

[113] *Brumme*, Genehmigungsverfahren für tiefengeothermische Anlagen, S. 1; *Große*, ZUR 2009, 535, 536; *Kubiniok*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 379 ff., 381; *VG Neustadt*, Urt. v. 30.6.2011 – 4 K 61/11.NW Rn. 49.

der Gestaltung des Bohrplatzes.[114] Je nach Konstellation können darüber hinaus weitere Bestimmungen, etwa des Fischerei- oder Strahlenschutzrechts, Relevanz erlangen.[115]

a) Bergrecht

aa) Überblick

Weil in Zukunft „eine weitere Eigenschaft der Erdkruste, nämlich als Trägerin der aus dem Erdinnern stammenden und sich dort neu bildenden Wärme, auch in der Bundesrepublik Deutschland an Bedeutung gewinnen" könnte, hat sich der Bundesgesetzgeber bereits im Jahre 1980 dazu entschlossen, Regelungen zur Aufsuchung von Geothermalfeldern und Gewinnung von Erdwärme als artverwandte Bereiche zu den bergbaulichen Tätigkeiten in das Bundesberggesetz aufzunehmen.[116] Da nach § 3 Abs. 3 S. 2 lit. b BBergG die Erdwärme als bergfreier Bodenschatz gilt,[117] wird sie gem. § 3 Abs. 2 S. 2 BBergG nicht vom Grundstückseigentum umfasst.[118] Auf-

---

[114] S. dazu die Tiefbohrverordnung – BVOT für das Saarland und das Land Rheinland-Pfalz, SL ABl. 2007, S. 154.

[115] *Brumme*, Genehmigungsverfahren für tiefengeothermische Anlagen, S. 1.

[116] BT-Drucks. 8/1315, S. 73, 151; näher dazu *Gurlit*, in: Festschr. f. Säcker, S. 711 f. Dabei kann man durchaus die Frage aufwerfen, ob der für den traditionellen ober- und untertägigen Bergbau entwickelte Instrumentenkasten den Besonderheiten der neuartigen Geothermie ausreichend Rechnung trägt.

[117] S. auch *VG Neustadt*, Urt. v. 30.6.2011 – 4 K 61/11.NW Rn. 50 (juris); *Denecke/Dondrup*, ZfBR-Beil. 2012, 25, 26; *Deutsch*, W+B 2014, 79, 81; *Große*, ZUR 2009, 535, 536; *Tschauder/Hübner/Auer*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 507 ff., 510.

[118] *Denecke/Dondrup*, ZfBR-Beil. 2012, 25, 26; *Deutsch*, W+B 2014, 79, 81 f.; *Tschauder/Hübner/Auer*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 507 ff., 510; zum insoweit privatrechtsgestaltenden Charakter des Bergrechts *Berlin*, NuR 2014,

grund dieser Trennung der Bodenschätze vom Grundeigentum werden Instrumente benötigt, damit diese unabhängig vom Willen des jeweiligen Grundeigentümers und losgelöst von den Eigentumsgrenzen erschlossen werden können.[119] Deshalb unterstellt § 6 BBergG die Aufsuchung und Gewinnung bergfreier Bodenschätze besonderen Berechtigungen.[120] Während die in § 7 BBergG geregelte Erlaubnis das ausschließliche Recht zur Aufsuchung bestimmter Bodenschätze vermittelt, geht die in § 8 BBergG geregelte Bewilligung darüber hinaus und gestattet auch die Gewinnung der Bodenschätze und deren Eigentumserwerb.[121] Durch diese wird dem jeweiligen Unternehmen ein besonderer Rechtstitel verliehen,[122] der nach dem BVerfG für die „Bergbauberechtigungen nach allgemeiner Auffassung ebenfalls Grundrechtsschutz nach Art. 14 GG beanspruchen kann."[123] Daher hat der Gesetzgeber für die bergrechtliche Bewilligung in § 8 Abs. 2 BBergG explizit angeordnet, dass auf diese mangels abweichender gesetzlicher Regelung die BGB-Normen für Ansprüche aus dem Eigentum entsprechend anzuwenden sind.[124] Auch wenn diese „ausschließlichen" subjektiven

---

476, 477. Nach ü. M. werden sie als herrenlose Sachen eingestuft, die dem Aneignungsrecht des Staates oder dem Inhaber einer Bergbauberechtigung unterliegen, s. *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 81 f.

[119] BVerwG NVwZ 1999, 876, 877; *Deutsch*, W+B 2014, 79, 81 f.; *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 86.

[120] *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 86.

[121] Näher *Tschauder/Hübner/Auer*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 507 ff., 510, welche eine Beantragung der Bewilligung nur empfehlen, sofern der Fundpunkt eindeutig angegeben und der Nachweis der tatsächlichen Gewinnbarkeit von Erdwärme geführt werden kann; s. auch *Berlin*, NuR 2014, 476, 478; *Heidemann*, Raumordnung im Untergrund, S. 37.

[122] *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 86.

[123] BVerfG NJW 1988, 1076, 1077; ebenso *Hoppe*, DVBl. 1982, 101, 105; *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14 Rn. 203.

[124] Dazu auch *Berlin*, NuR 2014, 476, 478.

Rechte auf einer einseitigen staatlichen Gewährung beruhen, stehen ihnen Eigenleistungen des Betroffenen gegenüber, weshalb ihnen eigentumsrechtlicher Charakter gebührt.[125] Allerdings geht mit ihnen keine Freigabewirkung für die Vornahme der eigentlichen bergbaulichen Tätigkeiten einher.[126] Vielmehr bedarf es für die Errichtung und das Führen der Aufsuchungs- und Gewinnungsbetriebe noch einer Zulassung der unternehmerischen Betriebspläne (§ 51 BBergG).[127]

Auf einen Nenner gebracht wird also in den bergbaulichen Berechtigungen sozusagen über das „Ob" des Vorhabens und in den Betriebsplänen über das „Wie" entschieden.[128] Mit dieser zweistufigen Konzeption[129] ist der Vorteil verbunden, dass zunächst einmal die mit der Aufsuchung und Gewinnung des Bodenschatzes verbundenen wirtschaftspolitischen Fragestellungen im Verfahren über die Erteilung der Bergbauberechtigungen vorab geklärt und entschieden werden.[130] Damit geht zugleich eine Entlastung des bzw. der nachfolgenden Betriebsplanverfahren einher.[131] In den Gesetzesmaterialien zur Reform des EEG heißt es, dass die Zulassung in Form der Hauptbetriebsplan Aufsuchung die erste wesentliche Genehmigung nach dem BBergG darstelle, welche der Bohrung vorangehe und sich daher am

---

[125] *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14 Rn. 203; *Schulte*, Bergbau und Grundeigentum, 1991, S. 61 ff.; *Depenheuer*, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 14, Rn. 131.

[126] BVerwG NVwZ 1999, 876, 877; *Große*, ZUR 2009, 535, 538; *Gurlit*, in: Festschr. f. Säcker, S. 711 ff., 713.

[127] *Deutsch*, W+B 2014, 79, 84 f.; *Gurlit*, in: Festschr. f. Säcker, S. 711 ff., 713.

[128] *Denecke/Dondrup*, ZfBR-Beil. 2012, 25, 28; *Kumpf*, REE 2011, 135, 137 f.; *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 86 f.

[129] Zur Zweistufigkeit BVerwG NVwZ 1999, 876, 877.

[130] *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 87.

[131] *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 87.

ehesten als Auslöser für einen etwaigen Vertrauensschutz eigne.[132] Wie noch zu zeigen sein wird, stellen sowohl die Entscheidung über die Bergbauberechtigung als auch die Betriebspläne gebundene Entscheidungen dar. Während im Umweltrecht – so *Walter Frenz* – normalerweise die Tendenz besteht, bei Unsicherheiten ein Vorhaben nicht zuzulassen, werde im Bergrecht ein gegenteiliger Ansatz verfolgt. Bei unbekannten Entwicklungen werde zunächst ein Vorhaben zugelassen, die ggf. über nachträgliche Änderungen der Betriebspläne aufgefangen würden.[133]

bb) Die bergbaulichen Berechtigungen

Während die in § 7 BBergG geregelte Erlaubnis das ausschließliche Recht zur Suche näher bezeichneter Bodenschätze in einem bestimmten Erlaubnisfeld gewährt, verleiht die Bewilligung (§ 8 BBergG) das ausschließliche Recht zur Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen in einem bestimmten Bewilligungsfeld einschließlich des Eigentumserwerbs an diesen.[134] Bei beiden Regelungen handelt es sich um präventive Verbote mit Erlaubnisvorbehalt.[135] Bei ihnen sieht der Gesetzgeber eine Tätigkeit nicht grundsätzlich als verboten an, will aber durch die vorherige behördliche Prüfung die Einhaltung bestimmter rechtlicher Anforderungen sicherstellen.[136] Liegt keiner der Versagungsgründe in § 11 und § 12 BBergG vor, besteht

---

[132] BT-Drucks. 18/1891, S. 212; zur Bedeutung des Hauptbetriebsplans auch *Tschauder/Hübner/Auer*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 507 ff., 515.

[133] *Frenz*, ZNER 2013, 344, 345.

[134] S. auch *Beckmann*, in: Frenz, Öffentlichkeitsbeteiligung und Bergrecht, S. 9 ff., 14; *Gurlit*, in: Festschr. f. Säcker, S. 711 ff., 713.

[135] *Gurlit*, in: Festschr. f. Säcker, S. 711 ff., 713; *Heidemann*, Raumordnung im Untergrund, S. 38; *Tschauder/Hübner/Auer*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 507 ff., 510; zu § 7 BBergG *Seuser*, NuR 2012, 8, 10 f.; BVerwGE 139, 184, 188.

[136] *Ziekow*, in: Erbguth, Effektiver Rechtsschutz im Umweltrecht ?, S. 81 ff., 82.

ein Rechtsanspruch des Antragstellers auf Erteilung der Erlaubnis bzw. Bewilligung.[137] Die Größe des von der Behörde zuzuweisenden Erlaubnis- oder Bewilligungsfelds richtet sich grundsätzlich nach dem gestellten Antrag,[138] der sich, gerade weil die Erdwärme nicht vom Grundstückseigentum umfasst wird, nicht an den Eigentumsgrenzen der Grundstücke zu orientieren braucht.[139] Von dem Antrag des Vorhabenträgers kann zum einen abgewichen werden, wenn dies zur Abwehr einer Gefährdung der Wettbewerbslage der die Bodenschätze aufsuchenden Unternehmen erforderlich ist (§ 16 Abs. 2 Alt. 1 BBergG), etwa weil sonst eine Monopolstellung droht.[140] Des Weiteren kommt eine Abweichung in Betracht, um die Exploration von Lagerstätten zu verbessern (§ 16 Abs. 2 Alt. 2 BBergG).[141] Gem. § 16 Abs. 4 S. 1 BBergG wird die Erlaubnis auf höchstens fünf Jahre befristet. Die Bewilligung wird für eine angemessene Frist erteilt, wobei dieser Zeitraum ausnahmsweise aus Rücksicht auf die für die Gewinnung üblicherweise erforderliche Investitionen 50 Jahre überschreiten darf (§ 16 Abs. 5 BBergG).[142]

Für die Erteilung der Bergbauberechtigungen ist spezialgesetzlich bislang keine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben.[143] Sofern das Landesrecht

---

[137] *Hoppe*, DVBl. 1982, 101, 103; *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 94; *Tschauder/Hübner/Auer*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 507 ff., 512; s. auch *Denecke/Dondrup*, ZfBR-Beil. 2012, 25, 33; *Große*, ZUR 2009, 535, 537.

[138] *Denecke/Dondrup*, ZfBR-Beil. 2012, 25, 26; *Große*, ZUR 2009, 535, 537; *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 119.

[139] *Berlin*, NuR 2014, 476, 477.

[140] *Denecke/Dondrup*, ZfBR-Beil. 2012, 25, 26; *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 119.

[141] S. auch *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 120.

[142] Dazu auch *Denecke/Dondrup*, ZfBR-Beil. 2012, 25, 27.

[143] LT-Drucks. RP 16/2745, S. 1 f.; *Beckmann*, UPR 2014, 206, 208.

dies vorsieht,[144] hat allerdings die zuständige Behörde nach der neuerdings auf Bundesebene in § 25 Abs. 3 VwVfG geregelten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung darauf hinzuwirken, dass der Vorhabenträger bei der Planung von Vorhaben mit nicht nur unwesentlichen Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten die betroffene Öffentlichkeit schon frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel zu seiner Verwirklichung und seine voraussichtlichen Auswirkungen unterrichtet und ihnen Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gewährt. Obwohl in § 25 Abs. 3 S. 1 VwVfG von „Planung" die Rede ist, beansprucht diese Norm auch für Vorhaben Geltung, über die eine gebundene Genehmigungsentscheidung zu fällen ist, wie dies bei den dem Bergrecht unterliegenden Projekten der Fall sein kann.[145] Die zu beteiligende Öffentlichkeit umfasst alle diejenigen, bei denen es zu einer negativen Berührung privater oder öffentlicher Gesichtspunkte kommen kann.[146] Ausweislich der Gesetzesmaterialien zielt die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung darauf ab, „dass der Vorhabenträger Einwände und Anregungen aus der *Bevölkerung*, von *Trägern öffentlicher Belange* und *sonstiger Beteiligter im anschließenden Verwaltungsverfahren* (etwa anerkannter Vereinigungen im Planfeststellungsverfahren) in seiner Planung noch vor der förmlichen Antrags- oder Planungseinreichung berücksichtigen kann."[147]

---

[144] Näher dazu einschließlich zu § 5 BBergG *Beckmann*, UPR 2014, 206, 210.

[145] S. allgemein nur *Schwab*, UPR 2014, 281; *Ziekow*, VwVfG, § 25 Rn. 25 erwähnt dem Bergrecht unterliegende Projekte. Auch wenn §§ 7, 8 BBergG noch nicht die Realisierung des Vorhabens gestatten, dafür vielmehr noch ein Hauptbetriebsplan erforderlich ist, stellen sie dem Anwendungsbereich des § 25 Abs. 3 VwVfG unterfallende behördliche Tätigkeiten dar. Denn es handelt sich dabei um sehr konkrete behördliche Entscheidungen, die gem. § 55 Abs. 1 Nr. 1 BBergG Voraussetzung für die Zulassung eines Betriebsplans sind.

[146] *Ziekow*, VwVfG, § 25 Rn. 26, 36; s. auch: *ders*. NVwZ 2013, 754, 757; *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 25 Rn. 67.

[147] BT-Drucks. 17/9666, S. 17 mit Kursivhervorhebung durch die Verfasserin.

Die zuständige Behörde hat vor ihrer Entscheidung über den Antrag denjenigen Behörden Gelegenheit zur Stellungnahme zu gewähren, zu deren Aufgaben die Wahrnehmung öffentlicher Interessen i. S. d. § 11 Nr. 10 BBergG gehört (§ 15 BBergG).[148] Zu den öffentlichen Belangen werden etwa die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung, des Bauplanungsrechts,[149] aber auch das Interesse an einer geordneten städtebaulichen Entwicklung gezählt.[150] Nach der Rechtsprechung unterfallen auch Gemeinden der Beteiligungsvorschrift.[151] Dafür spricht die mit § 11 Nr. 10 BBergG verfolgte Intention, alle öffentlichen Interessen in den Entscheidungsprozess einfließen zu lassen, damit sich eine Bergbauberechtigung später nicht als wertlos erweist.[152] Der Gesetzgeber habe die Gemeinden in § 54 Abs. 2 S. 1 BBergG nur deshalb besonders erwähnt, weil bei den diversen Betriebspläne-

[148] Nach § 11 Nr. 10 BBergG ist die Erlaubnis zu versagen, wenn überwiegende öffentliche Interessen die Aufsuchung im gesamten zuzuteilenden Feld ausschließen. Für die Versagung der Bewilligung gilt § 11 Nr. 10 BBergG über § 12 Abs. 1 S. 1 BBergG entsprechend. *Deutsch*, W+B 2014, 79, 83 hält dieses Erfordernis für systemfremd und erblickt darin eine Sonderregelung des Sachbescheidungsinteresses, das bei den Bergbauberechtigungen fehle, wenn schon jetzt davon ausgegangen werden könne, dass der Bodenschatz niemals im gesamten Feld gewonnen werden könne.

[149] *Deutsch*, W+B 2014, 79, 83 f. auch zu der umstrittenen Frage, ob sich diese Belange auf das gesamte Feld oder einen Teil davon beziehen müssen; *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 105.

[150] BVerwG NVwZ 1999, 876, 877; *Deutsch*, W+B 2014, 79, 83; *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 105.

[151] BVerwG NVwZ 1999, 876, 877; a. A. wegen des Wortlauts sowie eines e contrario Schlusses zu § 54 S. 2 BBergG *Piens/Schulte/Graf Vitzthum*, BBergG, § 15 Rn. 18. S. zu diesem Streit auch *Beckmann*, UPR 2014, 206, 208.

[152] BVerwG NVwZ 1999, 876, 877; *Beckmann*, in: Frenz, Öffentlichkeitsbeteiligung und Bergrecht, S. 9 ff., 14.

nen etliche zwar den Aufgabenbereich anderer Behörden, nicht aber zugleich denjenigen der Gemeinden als Planungsträger berühren.[153] Die Gemeinde kann bei der Abgabe ihrer Stellungnahme zwar ihre Planungsinteressen einbringen, sie agiert dabei jedoch nicht als Sachwalterin der privaten Bürgerinteressen.[154] § 15 BBergG eröffnet ihr nur ein Anhörungs-, aber kein Vetorecht.[155]

Die Länder Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Hessen haben in ihrem im Juli 2014 gestarteten Entschließungsantrag des Bundesrates zum Umgang mit Frackingmaßnahmen und im Hinblick auf etwaige Änderungen des Bundesbergrechts eine Klarstellung im BBergG gefordert, wonach die Kommunen ab der ersten Stufe der bergrechtlichen Zulassungen in Form der Bergbauberechtigungen in das Verfahren einbezogen werden sollen.[156]

cc) Betriebspläne

Nach § 51 Abs. 1 S. 1 BBergG dürfen Aufsuchungs- und Gewinnungsbetriebe nur aufgrund sog. Betriebspläne errichtet und geführt werden. Erst aufgrund der Zulassung des Betriebsplans darf vom Rechtstitel der Bergbauberechtigung tatsächlich Gebrauch gemacht werden.[157] Weil die Betriebspläne von den Unternehmern aufzustellen sind,[158] sind sie es, die das

---

[153] BVerwG NVwZ 1999, 876, 877; *Beckmann*, in: Frenz, Öffentlichkeitsbeteiligung und Bergrecht, S. 9 ff., 14 f.

[154] OVG Münster DVBl. 1989, 1016 f.; *Beckmann*, in: Frenz, Öffentlichkeitsbeteiligung und Bergrecht, S. 9 ff., 15; *ders.*, UPR 2014, 206, 208.

[155] S. zum Regelungsgehalt des § 15 BBergG, Sächs. OVG, ZfB 1998 205, 206; ZfB 1995, 205, 208; VG Greifswald, ZfB 1997, 198, 201.

[156] BR-Drucks. 281/14, S. 1, unter lit. e).

[157] BVerwG NVwZ 1999, 876, 877; *Deutsch*, W+B 2014, 79, 84 f.; *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 127; s. auch *Tschauder/Hübner/Auer*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 507 ff., 512.

[158] S. § 51 Abs. 1 S. 1 BBergG.

bergbauliche Vorhaben näher festlegen.[159] Jeder der Betriebsplanpflicht unterliegende Betrieb benötigt für seine Errichtung und Führung einen Hauptbetriebsplan.[160] Erst dieser führt regelmäßig für den Unternehmer die Freigabewirkung zur Realisierung seines Vorhabens herbei.[161] Der Hauptbetriebsplan ist für einen in der Regel zwei Jahre nicht überschreitenden Zeitraum aufzustellen (§ 52 Abs. 1 S. 1 BBergG). In ihm sind die geplanten Arbeiten und Maßnahmen darzustellen.[162] Bei dem Betriebsplan und der Zulassungsentscheidung wird immer nur ein bestimmter Zeitabschnitt in den Blick genommen, weshalb das Investitionsrisiko hinsichtlich des danach Kommenden grundsätzlich beim Bergbauunternehmen bleibt.[163]
Im Übrigen „kann" nach § 52 Abs. 2 Nr. 1 BBergG die zuständige Behörde die Vorlage eines Rahmenbetriebsplanes verlangen. Dieser ist im Unterschied zum Hauptbetriebsplan auf einen längeren Zeitraum ausgerichtet.[164] Entsprechendes gilt für die Aufstellung von Sonderbetriebsplänen für bestimmte Teile des Betriebs oder für bestimmte Vorhaben (s. § 52 Abs. 2 Nr. 2 BBergG). Rahmenbetriebspläne sollen die vielfältigen bergbaulichen

---

[159] *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 127 f.; *Tschauder/Hübner/Auer*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 507 ff., 513.

[160] *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 129.

[161] *Beckmann*, UPR 2014, 206, 210; *Tschauder/Hübner/Auer*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 507 ff., 515.

[162] Vgl. *Große*, ZUR 2009. 535, 539.

[163] BVerwGE 89, 246, 252; VG Freiburg, VBlBW 2005, 319, 320.

[164] *Beckmann*, in: Frenz, Öffentlichkeitsbeteiligung und Bergrecht, S. 9 ff., 16; *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 130; *Tschauder/Hübner/Auer*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 507 ff., 514.

Tätigkeiten koordinieren, für die eine Vorlage und Zulassung von Hauptbetriebs- und Sonderbetriebsplänen erforderlich ist.[165] Obligatorisch vorgeschrieben ist ein Rahmenbetriebsplan gem. § 52 Abs. 2a S. 1 BBergG für Vorhaben, die nach § 57c BBergG einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen und für deren Zulassung deshalb ein Planfeststellungsverfahren nach Maßgabe der §§ 57a, b BBergG durchzuführen ist. Dies ist bei allen Tiefbohrungen zur Gewinnung von Erdwärme ab 1.000 m Tiefe der Fall, sofern sie in ausgewiesenen Naturschutzgebieten oder in Fauna-Flora-Habitat-Gebieten erfolgen sollen (§ 1 Nr. 8 UVP-V Bergbau).[166] Von Niedersachsen wurde ein Entwurf zur Änderung der UVP-V Bergbau im Juli 2014 eingebracht. Nach diesem sollen Tiefbohrungen künftig auch zur Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen mit der Notwendigkeit des Aufbrechens von Gestein unter hydraulischem Druck (lit. b) UVP-pflichtig sein. Dabei wird in der Begründung darauf verwiesen, dass die Fracking-Technologie auch bei der Tiefen Geothermie an Bedeutung gewinnt.[167] Des Weiteren soll nach einer neu einzufügenden lit. d) die Gewinnung von Bodenschätzen ab

---

[165] *Beckmann*, in: Frenz, Öffentlichkeitsbeteiligung und Bergrecht, S. 9 ff., 16; *ders.*, UPR 2014, 206, 209; VG Freiburg, VBlBW 2005, 319, 320. Nach *Tschauder/Hübner/Auer*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 507 ff., 516 kommen Sonderbetriebspläne z. B. für die Herstellung des Bohr- und Betriebsplatzes, die Herstellung des Bohrgerüsts, die Niederbringung der Bohrung oder den Bohrlochtest in Betracht.

[166] S. auch *Große*, ZUR 2009, 535, 538; zur abschließenden Natur der UVP-V Bergbau VG München, REE 2013, 129, 130; zum Streit über die korrekte Umsetzung der UVP-Richtlinienvorgaben durch das deutsche Recht *Beckmann*, UPR 2014, 206, 213 f.; *Deutsch*, W+B 2014, 79, 85.

[167] BR-Drucks. 283/14, S. 3; S. auch die Empfehlung der Kommission v. 22.1.2014 mit Mindestgrundsätzen für die Exploration und Förderung von Kohlewasserstoffen (z.B. Schiefergas) durch Hochvolumen.Hydrofracking, ABl. EU v. 8.4.2014 Nr. L 39/72 ff. sowie COM(2014) 23 final.

1.000 m Tiefe einer standortbezogenen Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3c UVPG unterliegen.[168]

Voraussetzung für die Zulassung eines Betriebsplanes ist, dass die Anforderungen des § 55 Abs. 1 BBergG erfüllt werden. Eine Zulassung kommt nur in Betracht, wenn der Antragsteller die für die Aufsuchung oder Gewinnung von Bodenschätzen erforderliche Berechtigung nachweist (Nr. 1) und die weiteren, dort aufgezählten Genehmigungserfordernisse vorliegen, die vornehmlich den Schutz vor betrieblichen Gefahren im Blick haben.[169] Gem. § 55 Abs. 1 Nr. 3 BBergG muss die erforderliche Vorsorge gegen Gefahren für Leben, Gesundheit und zum Schutz von Sachgütern, Beschäftigten und Dritten im Betrieb getroffen werden.[170] Nach § 55 Abs. 1 Nr. 9 BBergG dürfen von der Aufsuchung oder Gewinnung keine gemeinschädlichen Einwirkungen zu erwarten sein. Dies ist nach der Rechtsprechung nur dann anzunehmen, wenn der Betrieb eine ganz erhebliche Gefahrenschwelle überschreitet, mithin ein Schaden solchen Umfangs droht, dass er sich auf das Allgemeinwohl auswirkt.[171] Beispiele dafür sind Personen- und Gesundheitsschäden sowie Schäden an Sachgütern von hohem Wert, etwa dem Trink- und Grundwasser.[172] Nach *Deutsch* dürften Vorhaben der Geothermie selten an dieser Voraussetzung scheitern. Nach den bisherigen Erkenntnissen fehle es bei ihnen regelmäßig an der hinreichenden Wahrscheinlichkeit für die Annahme einer Beeinträchtigung der Grundwasserversorgung; etwaige

---

[168] Nach BR-Drucks. 283/14, S. 5 soll diese Neuerung sicherstellen, dass angesichts der prognostizierten vorhabens- und standortspezifischen Umweltauswirkungen, wie der Flächeninanspruchnahme, Emissionen und geologischen Grundverhältnisse, die Entscheidung über die Durchführung einer UVP auch einzelfallbezogen erfolgen kann.

[169] S. BVerfG ZfB 2014, 49, 50.

[170] S. dazu auch BVerwGE 89, 246, 248; OVG Koblenz DVBl. 2011, 47, 48 f.; *Beckmann*, UPR 2014, 206. 208.

[171] BVerwGE 123, 247, 253; VG Ansbach ZfB 2007, 291, 294; dazu auch *Deutsch*, W+B 2014, 79, 86.

[172] UBA, Texte 53/2014, Umweltauswirkungen von Fracking, AP2-44; s. auch *Deutsch*, W+B 2014, 79, 86.

durch Mikrobeben verursachte Schäden an Häusern und Straßen würden nicht das Ausmaß eines Gemeinschadens erreichen.[173] Das Merkmal der Gemeinschädlichkeit bildet kein Einfallstor für die Einbringung aller öffentlich-rechtlichen Belange, die durch das Vorhaben berührt werden können, in das Betriebsplanzulassungsverfahren.[174]

Außerdem müssen die allgemeinen Verbote und Beschränkungen des § 48 BBergG eingehalten werden. Abweichend von den üblichen Planfeststellungsverfahren steht der zuständigen Behörde bei der bergrechtlichen Planfeststellung kein Gestaltungsspielraum zu, sondern trifft sie, wie an § 55 BBergG deutlich wird, eine gebundene Entscheidung.[175] Der Unternehmer verfügt also über einen Anspruch auf Zulassung des Plans, wenn keine zwingenden Versagungsgründe vorliegen.[176] Hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zu der herkömmlichen Planung, für welche die mit dem Abwägungsgebot zusammenhängende planerische Gestaltungsfreiheit kennzeichnend ist.[177] Diese Privilegierung wird – so *Durner* – von Rechtsprechung und Literatur – im Übrigen nach seiner Ansicht weniger überzeugend – mit den besonderen Sachgesetzlichkeiten des Bergbaubetriebs begründet, nämlich seiner Standortgebundenheit, der dynamischen Vorgehensweise beim Abbau, den großen technischen Schwierigkeiten sowie dem besonders hohen Investitionsbedarf.[178] Eine planerische Gestaltungsfreiheit werde beim Bergbau für nicht angemessen erachtet, da bei der Betriebsplanzulassung

---

[173] *Deutsch*, W+B 2014, 79, 86.

[174] VG Ansbach ZfB 2007, 291, 294; s. auch *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 140 f.

[175] BVerwGE 127, 272, 275 f.; OVG Koblenz DVBl. 2011, 47, 48; VGH Kassel, NuR 2014, 425; *Beckmann*, in: Frenz, Öffentlichkeitsbeteiligung und Bergrecht, S. 9 ff., 18; *Seuser*, NuR 2012, 8, 12; *Steinberg/Wickel/Müller*, Fachplanung, § 1 Rn. 150.

[176] VGH Kassel, NuR 2014, 425; *Große*, ZUR 2009, 535, 537; *Tschauder/Hübner/Auer*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 507 ff., 513.

[177] *Durner*, Konflikte räumlicher Planungen, S. 350.

[178] *Durner*, Konflikte räumlicher Planungen, S. 352 m.w.N.

im Wesentlichen nur über das Ob des Abbaus entschieden werde und gestalterische Alternativen beim Bergbau wegen seiner Standortgebundenheit von vornherein ausscheiden würden.[179] Überdies verfüge der Unternehmer wegen der Erstellung und Einreichung des Betriebsplans über die Herrschaft hinsichtlich des Prüfungsgegenstands.[180]

Dies ändert aber nichts daran, dass es – wenn auch in anderer Weise – bei dieser Entscheidung wenigstens zu einer nachvollziehenden, allerdings enteignungsrechtlichen Gesamtabwägung der konfligierenden Belange kommt.[181] Gem. § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG kann die für die Zulassung der Betriebspläne zuständige Behörde mangels entgegenstehender zwingender Rechtsvorschriften die Aufsuchung oder Gewinnung von Bodenschätzen beschränken oder untersagen, „soweit ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen". Diese öffentlichen Interessen, die nur solche außerhalb der bereits bei § 55 BBergG zu prüfenden sein können,[182] müssen nicht aus dem Bergrecht stammen.[183] Nach allerdings nicht unumstrittener Rechtsprechung wird angenommen, dass die zu berücksichtigenden öffentlichen Interessen ihren Niederschlag in Rechtsvorschriften oder auch verbindlichen Aussagen eines Planes ihren Niederschlag gefunden haben müssen. Infolgedessen könnten dem Vorhaben nur Umweltgüter bei einer normativen Anknüpfung mit Erfolg entgegengesetzt werden.[184]

Mit den Worten von *Durner* fungiert § 48 Abs. 2 BBergG als „Weichmacher", welcher zwingende gesetzliche Anforderungen oder fachplanerische Vorgaben jedweder Art zu Abwägungsbelangen in der bergrechtlichen Zulassung

---

[179] *Hoppe*, DVBl. 1993, 221, 230; *Pellens*, NuR 1996, 281, 282 f.

[180] *Kühne*, UPR 1992, 218, 219; s. auch *Durner*, Konflikte räumlicher Planungen, S. 352 f.

[181] Dazu *Kühne*, NVwZ 2014, 321, 323.

[182] Siehe etwa *Gurlit*, in: Festschr. f. Säcker, S. 711 ff., 716.

[183] VGH Kassel, NuR 2014, 425, 427.

[184] VGH Kassel, NuR 2014, 425, 427; krit. *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 143 ff.

macht.[185] Obgleich Rahmenbetriebspläne keine enteignungsrechtliche Vorwirkung haben, widerspricht ein Vorhaben nach der jüngeren BVerwG-Rechtsprechung dem öffentlichen Interesse, wenn bereits bei der Zulassung des Plans erkennbar ist, dass sich die dafür erforderliche Inanspruchnahme privaten Eigentums nicht durch Allgemeinwohlbelange rechtfertigen lasse.[186] Damit hat das BVerwG erstmals bei einer Rahmenbetriebsplanzulassung die Rechtswirkung eines Eingriffs in das Eigentum betroffener Grundstückseigentümer anerkannt.[187] Weil die Rechtsprechung bei der nachvollziehenden Prüfung der Abwägung berücksichtigt, dass der Gesetzgeber mit der Rohstoffsicherungsklausel des § 48 Abs. 1 S. 2 BBergG dem Interesse an der Aufsuchung und Gewinnung der Bodenschätze eine hohe Priorität eingeräumt hat, beanstanden die Gerichte die behördliche Abwägung bei ihrer nachvollziehenden Prüfung im Ergebnis allerdings nur selten.[188]

Nach der Garzweiler II-Entscheidung des BVerfG überwindet „die mit der Zulassung des Rahmenbetriebsplans erfolgte Feststellung der grundsätzlichen Zulassungsfähigkeit des Vorhabens […] mit Wirkung für die weiteren Schritte der Betriebsplanung entgegenstehende Eigentümerinteressen als Teil der nach § 48 Abs. 2 BBergG zu berücksichtigenden öffentlichen Interessen."[189] Jedenfalls bei der Zulassung des Rahmenbetriebsplans für den Kohletagebau werde in den betroffenen Gemeinden der Abwanderungsprozess von Menschen, Betrieben und sonstigen öffentlichen sowie privaten Einrichtungen angestoßen, womit eine zunehmende massive Veränderung einhergehe. Diese Rahmenbetriebsplanzulassung sei mit Blick auf die

---

[185] *Durner*, Konflikte räumlicher Planungen, S. 364.

[186] BVerwGE 126, 205, 208 ff.; OVG Koblenz DVBl. 2011, 47, 48

[187] So BVerfG ZfB 2014, 49, 89; dazu auch *Deutsch*, W+B 2014, 79, 86; *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 146.

[188] *Durner*, Konflikte räumlicher Planungen, S. 367; s. auch *Beckmann*, UPR 2014, 206, 213; UBA, Texte 53/2014, AP 7-103.

[189] BVerfG ZfB 2014, 49, 89.

dadurch legitimierten künftigen Enteignungen nur verfassungsgemäß, wenn sich das damit verfolgte Gemeinwohlziel aus einer hinreichend präzisen gesetzlichen Gemeinwohlbestimmung ableiten lasse und das Vorhaben zu dessen Erreichung vernünftigerweise geboten sei.[190]

Wie das BVerfG entschieden hat, stellt die Sicherung der Energieversorgung durch geeignete Maßnahmen eine öffentliche Aufgabe „von größter Bedeutung" dar:[191] „Es ist zuallererst eine energiepolitische Entscheidung des Bundes und der Länder, mit welchen Energieträgern und in welcher Kombination der verfügbaren Energieträger sie eine zuverlässige Energieversorgung sicherstellen wollen".[192] Dabei steht ihnen ein weiter Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum zu.[193] Mangels eines vom Grundgesetz vorgegebenen Maßstabs für die zu einem bestimmten Zeitpunkt allein verfassungsmäßige oder auch verfassungsrechtlich vorzugswürdige Energiepolitik von Bund und Ländern könnten die Verfassungsgerichte derartige Leitentscheidungen nur in begrenztem Umfang kontrollieren.[194] Infolgedessen prüfen sie nicht, ob sich der Bund bzw. das Land für das zum maßgeblichen Zeitpunkt energiepolitisch, ökonomisch und ökologisch sinnvollste Energiekonzept entschieden hat.[195] Hiervon sei die Frage zu unterscheiden, „ob die mit einem konkreten Vorhaben verbundenen Belastungen für Mensch und Umwelt von den mit dem Vorhaben erwarteten Versorgungsvorteilen überwogen werden."[196] Die Erforderlichkeit des Vorhabens ist gegeben, wenn es zum Wohle der Allgemeinheit vernünftigerweise geboten ist.[197] Die Rechtsprechung des BVerwG zu § 48 Abs. 2 BBergG gewährleiste, wie es von

---

[190] BVerfG ZfB 2014, 49, 90.

[191] BVerfG ZfB 2014, 49, 91.

[192] BVerfG ZfB 2014, 49, 91.

[193] BVerfG ZfB 2014, 49, 91.

[194] BVerfG ZfB 2014, 49, 91.

[195] BVerfG ZfB 2014, 49, 93.

[196] BVerfG ZfB 2014, 49, 93.

[197] BVerfG ZfB 2014, 49, 93.

Verfassungs wegen bei komplexen Vorhaben notwendig ist, dass über die Zulassung eines Vorhabens nur auf der Basis einer Gesamtabwägung aller für und gegen es sprechenden Belange entschieden wird.[198] Abgesehen vom stärkeren Konkretisierungsgrad des den Abbau gestattenden Hauptbetriebsplans ist die vorzunehmende Gesamtabwägung bei beiden Plänen dieselbe.[199]

Folglich darf keine Betriebsplanzulassung erfolgen, wenn öffentliche und private Belange die mit einem besonderen Gewicht ausgestatteten bergbaulichen Belange überwiegen und sich auch durch Nebenbestimmungen kein Ausgleich der Belange erzielen lässt.[200] Diese Rechtsprechung bleibt insoweit hinter den Anforderungen der für Fachplanungsvorhaben typischen Abwägung zurück, als bei ihr die Abwägungsfehlerlehre keine Anwendung findet und das gebotene Maß an Berücksichtigung außerbergrechtlicher Belange vage ausfällt.[201] Trotz der Berücksichtigung öffentlich-rechtlicher Belange erfolgt diese im Bergrecht nicht in den herkömmlichen Strukturen der planerischen Abwägungen, sondern in dem strukturell engeren Rahmen einer Genehmigung.[202]

Berühren die in einem Betriebsplan vorgesehenen Maßnahmen den Aufgabenbereich anderer Behörden oder der Gemeinden als Planungsträger, sind diese gem. § 54 Abs. 2 S. 1 BBergG vor der Zulassung des Betriebsplanes durch die zuständige Behörde zu beteiligen. Die Mitwirkung der Gemeinden i. S. d. Vorschrift ist gegenüber dem baurechtlichen Einvernehmen des § 36 BauGB schwächer: Die Gemeinden sind lediglich zu unterrichten und anzuhören, können aber das zur Debatte stehende Vorhaben nicht durch eine

---

[198] BVerfG ZfB 2014, 49, 95 f.; dazu, dass bei der Abwägung der Interessen keine planerische Gestaltungsfreiheit besteht, *Gurlit*, in: Festschr. f. Säcker, S. 711 ff., 716.

[199] BVerfG ZfB 2014, 49, 96 f.

[200] *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 148.

[201] *Durner*, Konflikte räumlicher Planungen, S. 370 f.

[202] UBA, Texte 53/2014, S. AP7-103.

ablehnende Stellungnahme verhindern.[203] § 54 Abs. 2 BBergG statuiert für die Gemeinden eine drittschützende Vorschrift,[204] beschränkt sie aber auf den Schutz der gemeindlichen Planungshoheit, wie man ihn allgemein und insbesondere aus dem Fachplanungsrecht kennt.[205] Die Gemeinden können infolgedessen gegenüber der Ausführung des Vorhabens von Dritten auf ihrem Gebiet nur eine wehrfähige Position geltend machen, soweit dadurch eine hinreichend bestimmte gemeindliche Planung nachhaltig gestört wird, aufgrund der Großräumigkeit des Vorhabens wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren eigenen Planung entzogen oder kommunale Einrichtungen erheblich beeinträchtigt werden.[206] Da Geothermievorhaben nur einen geringen Flächenverbrauch haben, werden damit in aller Regel keine wesentlichen Teile des Gemeindegebiets ihrer Planung entzogen.[207] Bei einem UVP-pflichtigen Plan bestehen für die Gemeinde etwas großzügigere Beteiligungsmöglichkeiten[208] in Form der Abgabe von Einwendungen und Stellungnahmen[209] sowie der Teilnahme am Erörterungstermin.[210]
Weil für die Aufsuchungstätigkeit möglicherweise eine privatrechtliche Zustimmung der Gemeinde für die Wegebenutzung außerhalb der öffentlichen

---

[203] OVG Saarland ZfB 2007, 136, 137 f.; VG Saarland ZfB 2007, 204, 213 f.; s. auch *Gurlit*, in: Festschr. f. Säcker, S. 711 ff., 714; *Heidemann*, Raumordnung im Untergrund, S. 43; *Tschauder/Hübner/Auer*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 507, 517.

[204] BVerwG, DVBl. 1994, 1152, 1153; VG Freiburg VBlBW 2005, 319; VG Saarland ZfB 2007, 204, 214.

[205] *VG Neustadt*, Urt. v. 30.6.2011 – 4 K 61/11.NW Rn. 50 (juris).

[206] OVG Koblenz, DVBl. 2012, 511, 514 oder DVBl. 2012, 640, 642; OVG Saarland ZfB 2007, 136, 138; *VG Neustadt*, Urt. v. 30.6.2011 – 4 K 61/11.NW Rn. 42 (juris).

[207] VG Neustadt, Urt. v. 30.6.2011 – 4 K 61/11.NW Rn. 44 (juris).

[208] S. auch *Gurlit*, in: Festschr. f. Säcker, S. 711 ff., 715.

[209] § 57a Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 52a Abs. 2a BBergG verweisen auf das Planfeststellungsverfahren, §§ 73, 74 VwVfG.

[210] Vgl. § 73 Abs. 3, 3a, 4 VwVfG.

Straßen benötigt wird und die Aufsuchungsarbeiten durchaus nicht unerhebliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Gemeindebewohnern zeitigen können, empfiehlt es sich auf Seiten des Vorhabenträgers möglichst bald in ein direktes Gespräch mit den Gemeinden anlässlich der Aufstellung der Betriebspläne einzutreten.[211] Soweit das jeweilige Landesrecht dies vorsieht, sollten die Bergbehörden auch bei diesen Plänen auf eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit entsprechend dem § 25 Abs. 3 VwVfG auf Bundesebene durch den Vorhabenträger hinwirken.[212]

b) Wasserrecht

Nach § 127 Abs. 2 BBergG bleiben für nicht unter § 2 BBergG fallende Bohrungen die Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes, des Landeswassergesetzes sowie der aufgrund dieser Gesetze erlassenen Rechtsverordnungen unberührt. Bedarf das Geothermievorhaben der Zulassung eines bergrechtlichen Betriebsplans und wird bei diesem zugleich eine Gewässerbenutzung vorgenommen, so entscheidet die Bergbehörde gem. § 19 Abs. 2 BBergG über die Erteilung einer für diese benötigten Erlaubnis.[213] Nach § 19 Abs. 3 WHG ist die Entscheidung der Bergbehörde im Einvernehmen mit der zuständigen Wasserbehörde zu treffen. Letztere verfügt also über ein Vetorecht. Denn ein Einvernehmen setzt eine völlige Willensübereinstimmung beider Behörden voraus.[214] Nach § 2 Abs. 1 S. 1 WHG bezieht sich das WHG auf oberirdische und Küstengewässer sowie das Grundwasser. Bis heute herrscht im umweltrechtlichen Schrifttum keine Einigkeit, ob das tiefe Formationswasser noch unter die Legaldefinition des Grundwassers in § 3 Nr. 3

---

[211] *Tschauder/Hübner/Auer*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 507 ff., 517.

[212] *Tschauder/Hübner/Auer*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 507 ff., 517; differenzierend *Beckmann*, UPR 2014, 206, 210 ff.

[213] VG Gießen, Urt. v. 13.6.2013 – 1 K 475/11.GI Rn. 21 (juris).

[214] *Seuser*, NuR 2012, 8, 17.

WHG subsumiert werden kann.[215] Für seine Einbeziehung wird auf die weite Fassung der Legaldefinition sowie die Möglichkeit verwiesen, dass es in das oberflächennahe Grundwasser gelangen und infolgedessen eine Bewirtschaftung auslösen kann.[216] Möglicherweise entschließt sich der Bundesgesetzgeber demnächst mit Blick auf das Fracking de lege ferenda zu einer explizit klarstellenden Regelung.[217]

Zwar sind Arbeiten, die so tief in den Boden eindringen, dass sie sich (un)mittelbar auf die Bewegung, die Höhe oder die Beschaffenheit des Grundwassers auswirken, nach § 49 Abs. 1 S. 1 WHG der zuständigen Behörde einen Monat vor deren Beginn anzuzeigen. Sofern jedoch bei ihnen Stoffe in das Grundwasser eingebracht werden, ist in Abweichung von § 8 Abs. 1 i. V. m. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG dafür eine Erlaubnis erforderlich, wenn sich das Einbringen nachteilig auf die Grundwasserbeschaffenheit auswirken kann. Beispielhaft dafür wird in den Gesetzesmaterialien das Einbringen von Erdwärmesonden genannt.[218] Daraus entnimmt die Rechtsprechung, dass bei der Einbringung von Erdwärmesonden der Benutzungstatbestand des § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG vorliegt.[219] Entweder wird das Einbringen der Sonde in die grundwasserführenden Schichten oder die im Zuge des Durchstechens der grundwasserführenden Schichten durch die Bohrarbeiten bestehende Möglichkeit des Eindringens mineralischer Stoffe in das Grundwasser als das für die Annahme einer Gewässerbenutzung maßgebliche Einbringen

---

[215] UBA, Texte 61/2012, B 55 ff.; *Roßnagel/Hentschel/Polzer*, Rechtliche Rahmenbedingungen der unkonventionellen Erdgasförderung mittels Fracking, S. 12 ff.; s. auch UBA-Texte 53/2014, A P2-53.

[216] *Deutsch*, W+B 2014, 79, 88.

[217] Nach UBA, Texte 53/2014, AP2-53 f., wird momentan in Regierungskreisen eine Änderung der Regelung diskutiert, wonach mit dem Fracking verbundene Tätigkeiten regelmäßig den Auffangtatbestand des § 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG erfüllen sollen.

[218] BT-Drucks. 16/12275, S. 55.

[219] VGH Kassel, DVBl. 2011, 1429, 1430; i. E. ablehnend und auf § 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG abstellend *Deutsch*, W+B 2014, 79, 89.

von Stoffen qualifiziert.[220] Weil eine Geothermiebohrung nachteilige Auswirkungen für das Grundwasser zeitigen kann,[221] wird dafür regelmäßig eine wasserrechtliche Erlaubnis benötigt werden.[222]

Folgt man der das Tiefengrundwasser als Grundwasser i.S.d. WHG bejahenden Ansicht, gilt für die hydrothermalen Techniken, dass das Zutagefördern und Entnehmen des Tiefenwassers eine Gewässerbenutzung i.S.d. § 9 Abs. 1 Nr. 5 WHG und das Wiedereinleiten des abgekühlten Thermalwassers eine solche i.S.d. § 9 Abs. 1 Nr. 4 WHG ist.[223] Bei petrothermalen Systemen erlangt der Auffangtatbestand des § 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG Relevanz.[224] Obwohl in § 8 Abs. 1 WHG wasserrechtliche Erlaubnis und Bewilligung gleichberechtigt nebeneinander stehen, kann dem Unternehmer bzw. Unternehmen keine Bewilligung erteilt werden. Denn eine solche kommt gem. § 14 Abs. 1 Nr. 3 WHG für Gewässerbenutzungen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2 Nr. 2 WHG abgesehen von der hier nicht einschlägigen Ausnahme nicht in Betracht.[225] Denkbar ist jedoch, dass für die Gewässerbenutzung eine sog. gehobene Erlaubnis i.S.d. § 15 WHG beantragt wird. Diese schirmt

---

[220] VGH Kassel, DVBl. 2011, 1429, 1430 f., der als weitere denkbare Möglichkeit einer Gewässerbenutzung § 9 Abs. 2 Nr, 2 WHG in Erwägung zieht; s. auch *Denecke/Dondrup*, ZfBR-Beil. 2012, 25, 29; *Seuser*, NuR 2012, 8, 14.

[221] VG Gießen, Urt. v. 13.6.2013 – 1 K 475/11.GI Rn. 24, 25 (juris).

[222] S. auch VGH Kassel NVwZ-RR 2012, 885.

[223] *Denecke/Dondrup*, ZfBR-Beil. 2012, 25, 29; *Kumpf*, REE 2011, 135, 137; zum Wasser als Stoff *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 9 Rn. 45; s. auch *Alt/Kahnt*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 609 ff., 618 f.; *Deutsch*, W+B 2014, 79, 90.

[224] *Denecke/Dondrup*, ZfBR-Beil. 2012, 25, 29; *Deutsch*, W+B 2014, 79, 91; s. auch *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 9 Rn. 60.

[225] S. auch *Töpfer/Butler*, et: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 2011, 78, 79.

den Gewässerbenutzer gegenüber zivilrechtlichen Abwehransprüchen Dritter besser ab, hängt aber von einengenden materiellen sowie erhöhten verfahrensrechtlichen Anforderungen ab.[226]

Überdies hat der rheinland-pfälzische Ministerrat am 21.1.2014 den Entwurf eines neuen Landeswassergesetzes im Grundsatz beschlossen und zur Anhörung der Verbände und Interessenvereinigungen bereitgestellt.[227] Ein Schwerpunkt der Regelungen liegt auf dem Schutz des Grundwassers im Hinblick auf das Fracking.[228] Nach § 46 Abs. 1 LWG-E wird die Einholung einer Erlaubnis vorgeschrieben für 1. Tiefenbohrungen, bei denen zur Aufsuchung oder Gewinnung von Erdwärme Gesteine unter hydraulischem Druck und unter Einsatz chemischer Mittel aufgebrochen werden sowie 2. die Errichtung und den Betrieb von Erdwärmesonden. Ausweislich der Erläuterung gehören zur Errichtung von Erdwärmesonden auch vorbereitende Handlungen, „wie die Niederbringung entsprechender Bohrungen zur Erkundung und zur Einbringung einer Erdwärmsonde."[229] Da die Nr. 2 unabhängig vom Einsatz der Fracking-Technologie ist, wäre also in Rheinland-Pfalz für derartige Vorhaben nach dem Gesetzesentwurf generell eine wasserrechtliche Erlaubnis einzuholen.

---

[226] Eingehend zur gehobenen wasserrechtlichen Erlaubnis Guckelberger VerwArch 101 (2010), 139 ff.; dazu auch VG Wiesbaden GewArch 2014, 261 ff.

[227] S. Pressemitteilung des Rheinland-pfälzischen Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten v. 21.1.2014: Höfken: Schutz des Trinkwassers hat oberste Priorität/ Fracking muss zurückstehen, online abrufbar unter: http://mulewf.rlp.de/no_cache/aktuelles/einzelansicht/archive/2014/january/article/hoefken-schutz-des-trinkwassers-hat-oberste-prioritaet-fracking-muss-zurueckstehen/.

[228] S. dazu den Gesetzentwurf der Landesregierung Rheinland-Pfalz, Landesgesetz zur Neufassung des Landeswassergesetzes und zur Änderung weiterer wasserrechtlicher Regelungen, S. 116, 119 f., online abrufbar unter: http://wasser.rlp.de/servlet/is/7834/000GesetzentwurfJanuar2014.pdf?command=downloadContent&filename=000GesetzentwurfJanuar2014.pdf.

[229] Gesetzentwurf (Fn. 215), S. 116.

Gem. § 12 Abs. 1 Nr. 1 WHG ist die Erlaubnis zu versagen, wenn schädliche, auch durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbare oder nicht ausgleichbare Gewässerveränderungen zu erwarten sind. Weil der Eintritt der Beeinträchtigung nach allgemeiner Lebenserfahrung oder anerkannten Regeln fachlich wahrscheinlich und somit der Natur nach annähernd voraussehbar sein muss, sind nach diesem Maßstab eine bloß entfernte Möglichkeit oder die bloße Besorgnis einer Gefährdung in aller Regel unzureichend.[230] Ähnlich der „Je-desto-Formel" im Polizeirecht senkt die Rechtsprechung jedoch die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts ab, je stärker dadurch das Wohl der Allgemeinheit beeinträchtigt werden kann.[231] Angesichts der überragenden Bedeutung des Trinkwassers stellt die Rechtsprechung deshalb an die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens in einem Trinkwasserschutzgebiet niedrige Anforderungen.[232] So hielt der hessische Verwaltungsgerichtshof eine Ablehnung der Erlaubnis für möglich, weil „– nach mehrfach betonter – Auffassung der zuständigen Fachbehörde Gefahren für das als Trinkwasser zu verwendende Grundwasser aufgrund unsachgemäßer Durchführung der Verpressung des Bohrlochs nicht ausgeräumt werden können, solange – wie derzeit – der Abdichtungserfolg der Verpressung nicht mit messtechnisch vertretbarem Aufwand kontrolliert

[230] VGH Kassel DVBl. 2011, 1429, 1431; *Schendel/Scheier*, in: Giesberts/Reinhardt, Beck'OK Umweltrecht, WHG, § 12 Rn. 5.

[231] VGH Kassel DVBl. 2011, 1429, 1431.

[232] VGH Kassel DVBl. 2011, 1429, 1431; VG Gießen, Urt. v. 13.6.2013 – 1 K 475/11.GI Rn. 29 (juris).

werden kann."[233] Ein weiterer Versagungsgrund ist, dass andere – außerhalb des Wasserrechts liegende[234] – Anforderungen nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften nicht erfüllt werden (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG).

Die Verwirklichung von Überlegungen, spezifische wasserrechtliche Anforderungen an Tiefbohrungen im WHG zu regeln,[235] bleibt abzuwarten. Der von Niedersachsen im Juli 2014 eingebrachte Gesetzentwurf zur Änderung des WHG beschränkt sich auf das Fracking.[236] Darüber hinaus können auf der Grundlage des § 62 WHG Regelungen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen mit einem Bezug zu Tiefbohrungen erlassen werden. So statuiert § 49 der Verordnung der Bundesregierung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (AwSV)[237] Anforderungen an Anlagen in Schutzgebieten. Dadurch möchte man das Risiko einer Verunreinigung von Gewässern sowie Beeinträchtigungen der öffentlichen Trinkwassergewinnung verringern.[238] Nach § 49 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 AwSV dürfen in der weiteren Zone von Schutzgebieten „Anlagen mit Erdwärmesonden" nicht errichtet und erweitert werden. Weil sich § 62 Abs. 1 WHG aber nur

---

[233] VGH Kassel DVBl. 2011, 1429, 1431; zu dieser Thematik auch *Kibele*, ZfW 2012, 177, 199 ff. Nach *Deutsch*, W+B 2014, 79, 90 wird das Trinkwassergrundwasser jedoch oft nicht tangiert und auch das Tiefengrundwasser werde nicht mit der nötigen Wahrscheinlichkeit beeinträchtigt.

[234] VGH Kassel DVBl. 2011, 1429, 1430; s. auch *Schendel/Scheier*, in: Giesberts/Reinhardt, Beck'OK Umweltrecht, WHG, § 12 Rn. 9.

[235] S. dazu das Gemeinsames Schreiben des BMWi und des BMU v. 25.2.2013, online abrufbar unter: https://www.tagesschau.de/inland/fracking128.pdf, mit folgendem § 19 Abs. 3a WHG_E: „Sieht ein bergrechtlicher Betriebsplan Tiefbohrungen vor, bei denen zur Aufsuchung oder Gewinnung von Erdgas, Erdöl oder Erdwärme Gesteine unter hydraulischem Druck aufgebrochen werden, so ist bereits die Entscheidung darüber, ob diese Tiefbohrungen eine erlaubnisbedürftige Gewässerbohrung i.S.d. § 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG darstellen, im Einvernehmen mit der zuständigen Wasserbehörde zu fällen."; S. dazu auch *Frenz*, ZNER 2013, 344, 345.

[236] BR-Drucks. 285/14.

[237] BR-Drucks. 77/14, S. 158 f.

[238] BR-Drucks. 77/14, S. 158.

auf HBV-Anlagen im Gewerbe und in öffentlichen Einrichtungen bezieht, sind private Anlagen von dem Verbot ausgenommen.[239] Begründet werden diese Vorgaben damit, dass diese Anlagen unabhängig vom Umgang mit wassergefährdenden Stoffen tief in den Boden reichen und in entsprechenden Tiefen grundwasserschützende Deckschichten durchstoßen können.[240] „Die Bohrungen sowie die Hinterfüllung des Bohrlochs führen zu weiteren Risiken, so dass ein Ausschluss dieser Anlagen in Schutzgebieten im Sinne der Risikominimierung für die öffentliche Wasserversorgung angezeigt ist".[241] Wenn das Wohl der Allgemeinheit es erfordert oder das Verbot zu einer unzumutbaren Härte führt, kann die zuständige Behörde eine Befreiung erteilen, wenn der Schutzzweck des Schutzgebiets nicht beeinträchtigt wird (§ 49 Abs. 4 AwSV). Schließlich gelten die Beschränkungen des Absatzes 2 nicht für den Fall abweichender landesrechtlicher Regelungen (§ 49 Abs. 5 AwSV).

Nach § 54 Abs. 2 S. 1 des rheinland-pfälzischen Entwurfs eines Landesgesetzes zur Neufassung des Landeswassergesetzes[242] sollen abweichend von § 52 Abs. 1–3 WHG in Wasserschutzgebieten Tiefbohrungen, bei denen zur Aufsuchung oder Gewinnung von Erdgas, Erdöl oder Erdwärme Gesteine unter hydraulischem Druck aufgebrochen werden, sowie die untertägige Ablagerung von Flüssigkeiten, die bei diesen Tiefbohrungen an die Oberfläche zurückgefördert werden, verboten werden. Bei Inkrafttreten dieser Regelung würde also für Wasserschutzgebiete ein generelles Verbot von Tiefbohrungen unter Verwendung von Fracking-Maßnahmen sowie für die untertägige Einlagerung des sog. Flowbacks begründet. Denn damit seien be-

[239] BR-Drucks. 77/14, S. 159.

[240] BR-Drucks. 77/14, S. 159.

[241] BR-Drucks. 77/14, S. 159.

[242] Gesetzentwurf (Fn. 215), S. 37.

sondere Gefahren für die Umwelt und die Trinkwasserversorgung verbunden.[243] „Tiefbohrungen ohne Anwendung der Fracking-Technologie unterfallen nicht diesem generellen Verbot".[244]

An dieser Stelle drängt sich die Frage auf, wie sich Geothermie und Fracking zueinander verhalten. Bislang gibt es dazu nur wenige Stellungnahmen. In der Geothermie-Branche ist regelmäßig nur von einer „hydraulischen Simulation" die Rede. Die beiden Verfahren würden sich zwar ähneln, aber bei der Geothermie gäbe es keine Gaszusammensetzung, auf die man aufpassen müsse.[245] Auch nach Meinung des französischen Conseil Constitutionnel war der dortige Gesetzgeber nicht gehalten, das Frackingverbot aus Gleichheitsgründen auf die Geothermie zu erstrecken. Beide Maßnahmen würden sich bezüglich der Anzahl der erforderlichen Bohrungen, der hydraulisch aufzubrechenden Gesteinsarten sowie der Art der verwendeten Substanzen zum Aufbrechen des Gesteins unterscheiden und daher keine gleichen Gefahren für die Umwelt in sich bergen.[246] Während für das Aufbrechen des Gas führenden Schiefergesteins zwingend ein chemischer Cocktail notwendig sei, lasse sich das sprödere, Erdwärme führende Gestein viel leichter aufbrechen.[247] Andere halten dem entgegen, dass auch manches Geothermie-Vorhaben nicht ohne chemische Zusätze vorgenommen werden könne,

---

[243] Gesetzentwurf (Fn. 215), S. 119 f.

[244] Gesetzentwurf (Fn. 215), S. 120.

[245] Nachweise in: Deutschlandfunk – Forschung Aktuell, Karl Urban, „Fracking für die Geothermie", Beitrag v. 12.2.2013, online abrufbar unter: http://www.deutschlandfunk.de/fracking-fuer-die-geothermie.676.de.html?dram:article_id=237239; konkreter zu den Unterschieden *Bracke*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 245 ff., 268 ff.

[246] Conseil Constitutionnel, Entscheidung Nr. 2013-346 QPC v. 11.10.2013, Actualité Juridique Droit Administratif (AJDA) n° 35/2013, 2005.

[247] S. Karl Urban, „Fracking für die Geothermie" (Fn. 232).

man sich aber auf nach dem Lebensmittelrecht zugelassene Stoffe beschränken wolle.[248] Da es auch Geothermie-Vorhaben ohne jegliches Fracking gibt,[249] ist die hier angerissene Frage im jeweiligen Einzelfall unter Berücksichtigung der Erkenntnisse anderer Wissenschaftsdisziplinen zu beantworten.

Liegt kein zwingender Versagungsgrund vor bzw. lässt sich ein solcher durch Inhalts- und Nebenbestimmungen i. S. d. § 13 WHG ausräumen, entscheidet die zuständige Behörde nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen über die Erteilung der wasserrechtlichen Erlaubnis (§ 12 Abs. 2 WHG). Dabei hat sie sich an den Zielen des WHG zu orientieren, zu denen nach § 1 WHG die nachhaltige Bewirtschaftung der Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts, Lebensgrundlage des Menschen, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut gehört (§ 1 WHG).[250] Die Einräumung des Bewirtschaftungsermessens ist dem Verfassungsrecht geschuldet: Sie erlaubt der Behörde angesichts der Wichtigkeit und teilweise auch Knappheit des Guts Wasser eine in die Zukunft ausgerichtete Steuerung der Gewässerbenutzungen.[251] Anders als im Bergrecht steht dem Antragsteller also im Wasserrecht kein Anspruch auf Erteilung der Erlaubnis zu.[252] Nach *Reinhardt* gelten im Wasserrecht strenge, dem Vorsorgegrundsatz verpflichtete Anforderungen des Grundwasserschutzes, denen die Interessen der Erdwärme grundsätzlich nachgeordnet sind.[253]

Gem. § 11 Abs. 1 WHG kann die wasserrechtliche Erlaubnis für ein Vorhaben, das nach dem UVPG einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt,

---

[248] S. Karl Urban, „Fracking für die Geothermie" (Fn. 232).

[249] S. Karl Urban, „Fracking für die Geothermie" (Fn. 232).

[250] Dazu *Deutsch*, W+B 2014, 79, 91.

[251] BVerfGE 58, 300, 347; s. auch *Guckelberger*, in: Reinhardt, Wasserrecht im Umbruch, 2007, S. 69, 70; *Reinhardt*, UPR 2009, 289, 290.

[252] *Deutsch*, W+B 2014, 79, 87 f.; *Große*, ZUR 2009, 535, 540; *Schendel/Scheier*, in: Giesberts/Reinhardt, Beck'OK Umweltrecht, WHG, § 12 Rn. 12.

[253] *Reinhardt*, UPR 2009, 289, 294.

nur in einem diesem Gesetz entsprechenden Verfahren erteilt werden. Im Anhang I werden unter der Nr. 13.4 Tiefbohrungen behandelt, aber nur zum Zweck der Wasserversorgung. Eine standortbezogene UVP-Vorprüfung kann jedoch aus Nr. 13.3.3. resultieren, wenn durch die infrage stehende Anlage typischerweise mehr als 5.000 m^3 und weniger als 100.000 m^3 Grundwasser jährlich zutage gefördert werden, sofern durch die Gewässerbenutzung erhebliche nachteilige Auswirkungen auf grundwassergefährdende Ökosysteme zu erwarten sind.[254] Soweit der Vorhabenträger eine gehobene wasserrechtliche Erlaubnis beantragt, ist diese gem. § 15 Abs. 2 WHG i. V. m. § 11 Abs. 2 WHG in einem Verfahren zu erteilen, in dem die Betroffenen sowie die beteiligten Behörden Einwendungen erheben können.

c) Baurecht

Aus § 1 Abs. 2 Nr. 2 LBO RP ergibt sich im Umkehrschluss, dass oberirdische Gebäude auch als der Bergaufsicht unterliegende Anlagen der LBO i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 LBO RP unterfallen.[255] Für die Errichtung derartiger baulicher Anlagen wird gem. § 61 LBO RP eine Baugenehmigung benötigt. Diese ist zu erteilen, wenn dem Vorhaben keine baurechtlichen oder sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen (§ 70 Abs. 1 S. 1 LBO RP). Der Unternehmer bzw. das Unternehmen verfügt also über einen gebundenen Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung für sein Kraftwerk, wenn dieses mit den baurechtlichen Anforderungen kompatibel ist. Um *einzelne* Fragen des Bauvorhabens vorab verbindlich zu klären, kann sich der Vorhabenträger auch zunächst mit einer Bauvoranfrage an die zuständigen Behörde wenden (§ 72 LBO RP).[256] Da sich Geothermieanlagen in aller Regel

---

[254] Dazu *Deutsch*, W+B 2014, 79, 85.

[255] S. auch *Gurlit*, in: Festschr. f. Säcker, S. 711 ff., 717.

[256] Dazu *Tschauder/Hübner/Auer*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 507 ff., 520.

im Außenbereich befinden,[257] stellt sich vor allem die Frage, wie diese Baulichkeiten – die Einschlägigkeit des § 29 Abs. 1 BauGB steht außer Frage – am Maßstab des § 35 BauGB zu beurteilen sind.

Aus Gründen des Umwelt- und Landschaftsschutzes ist der Außenbereich möglichst von Bebauung freizuhalten.[258] Dabei wird zwischen zwei Arten von Bauvorhaben unterschieden. Die in § 35 Abs. 1 BauGB abschließend aufgezählten „privilegierten" Bauvorhaben wurden in planähnlicher Weise dem Außenbereich zugewiesen, weil man sich deren Verwirklichung im Innenbereich nicht bzw. nur schwer vorstellen kann.[259] Deshalb sind sie dort generell zulässig, sofern – so die Diktion des § 35 Abs. 1 S. 1 BauGB – öffentliche Belange „nicht entgegenstehen". Sonstige Vorhaben können dagegen nach § 35 Abs. 2 BauGB im Einzelfall zugelassen werden, wenn durch ihre Ausführung öffentliche Belange „nicht beeinträchtigt" werden. Da aufgrund dieser Differenzierung privilegierte Außenbereichsvorhaben in der Praxis meistens zulässig, sonstige Bauvorhaben dagegen regelmäßig unzulässig sind,[260] kommt der Frage zentrale Bedeutung zu, ob sich die Baulichkeiten für ein Geothermiekraftwerk unter eines der privilegierten Vorhaben i.S.d. § 35 Abs. 1 BauGB subsumieren lassen.

Als möglicher Privilegierungstatbestand bietet sich vor allem § 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB an. Diese Vorschrift bezieht sich auf Vorhaben, die der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität, Gas, […] Wärme […] oder einem sonstigen ortsgebundenen Betrieb dienen. Ein Vorhaben für die „öffentliche"

---

[257] *Denecke/Dondrup*, ZfBR-Beil. 2012, 25, 30; *Deutsch*, W+B 2014, 79, 92; s. auch zum Innnenbereich *Tschauder/Hübner/Auer*, in: Bauer/Freeden/Jacobi/Neu, Handbuch Tiefe Geothermie, S. 507 ff., 520.

[258] BVerwGE 19, 75, 76; 147, 37, 43; *Große*, ZUR 2009, 535, 540; *Guckelberger*, in: Gröpl/Guckelberger/Wohlfarth, Landesrecht Saarland, § 5 Rn. 80; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Rn. 2613; *Stollmann*, Öffentliches Baurecht, § 17 Rn. 1.

[259] *Guckelberger*, in: Gröpl/Guckelberger/Wohlfarth, Landesrecht Saarland, § 5 Rn. 80; s. auch *Mitschang/Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 35 Rn. 4.

[260] *Guckelberger*, in: Gröpl/Guckelberger/Wohlfarth, Landesrecht Saarland, § 5 Rn. 80; *Söfker* in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 35 Rn. 13.

Versorgung liegt vor, wenn die Anlage nicht nur der Deckung des Eigenbedarfs des Antragstellers dient. Deshalb kommt die Privilegierung auch Anlagen von Privatgesellschaften zugute, soweit sie die Allgemeinheit mit Elektrizität oder Wärme versorgen.[261] Für ein ortsgebundenes Gewerbe ist kennzeichnend, dass „es nach seinem Gegenstand und seinem Wesen ausschließlich an der fraglichen Stelle betrieben werden kann",[262] mithin „der Betrieb auf die geographische oder die geologische Eigenart der Stelle angewiesen ist, weil er an einem anderen Ort seinen Zweck verfehlen würde".[263]

Obwohl sich das Merkmal der Ortsgebundenheit auf den ersten Blick nur auf die in § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB zuletzt genannten Betriebe beziehen könnte, überträgt die Rechtsprechung diese Anforderung zum Schutz des Außenbereichs vor Bebauung sinngemäß auf alle dort genannten Vorhaben:[264] „Auch Anlagen dieser Art nehmen an der Privilegierung des § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB nur dann teil, wenn sich auf die Frage, weshalb das Vorhaben gerade hier ausgeführt werden soll, eine die fragliche Stelle gleichsam individualisierende Antwort geben lässt."[265] Es genügt also nicht, dass die Anlage irgendwo ihren Standort im Außenbereich haben muss, vielmehr muss sie auf einen ganz bestimmten Standort im Außenbereich angewiesen sein.[266] Bis vor kurzem hat die Rechtsprechung diese spezifische Standortgebundenheit verneint, wenn der Standort zwar gegenüber anderen Stellen zu Lagevorteilen führt, „das Vorhaben aber nicht damit steht und fällt, ob es

---

[261] BVerwGE 96, 95, 97 f.; BVerwGE 147, 37, 45; *Guckelberger*, in: Gröpl/Guckelberger/Wohlfarth, Landesrecht Saarland, § 5 Rn. 83.

[262] BVerwGE 147, 37, 39.

[263] BVerwGE 147, 37, 39f.

[264] BVerwGE 147, 37, 40.

[265] BVerwGE 147, 37, 40.

[266] *Guckelberger*, in: Gröpl/Guckelberger/Wohlfarth, Landesrecht Saarland, § 5 Rn. 83.

hier und so und nirgendwo anders ausgeführt werden kann".[267] Unter Zugrundelegung dieser Rechtsprechung haben sich Teile des Schrifttums auf den Standpunkt gestellt, dass Geothermiebaulichkeiten keine privilegierten Außenbereichsvorhaben sind. Da Bohrungen bei Geothermievorhaben auch abgelenkt niedergebracht werden können, fehle bei ihnen die nötige Standortgebundenheit.[268]

In einer Entscheidung, die allerdings den Mobilfunk im Außenbereich betraf, hat das BVerwG allerdings das Merkmal der Ortsgebundenheit durch dasjenige der Raum- bzw. Gebietsgebundenheit ersetzt.[269] Dadurch möchte das BVerwG dem Umstand Rechnung tragen, dass aufgrund der Wabenstruktur des Mobilfunknetzes für die Errichtung von Mobilsendefunkanlagen in aller Regel mehrere geeignete Standorte bestehen, die der Mobilfunkbetreiber im Wege einer Suchkreisanalyse ermittelt.[270] Mobilfunksendeanlagen müssen zur Erfüllung ihrer Funktion im Funknetz in einem bestimmten Gebiet errichtet werden, dafür kommen aber oft mehrere Standorte in Betracht.[271] Aus Rücksichtnahme auf die technischen Besonderheiten des Mobilfunks lässt es die Rechtsprechung bei derartigen Anlagen genügen, wenn die Anlage an einem funktechnisch hierfür geeigneten Ort errichtet werden soll. Als Korrektiv für die „erweiterte" Gebiets- oder Raumgebundenheit der Anlage wird eine Verhältnismäßigkeitsprüfung eingeführt. Die auf diese Weise interpretierte Ortsgebundenheit sei nur zu bejahen, wenn dem Bauherrn aufgrund der von ihm im Genehmigungsverfahren vorzulegenden Standortanalyse kein Ausweichen auf ebenfalls geeignete Innenbereichsstandorte zugemutet werden könne.[272]

---

[267] BVerwGE 147, 37, 40.

[268] *Große*, ZUR 2009, 535, 540; *Kumpf* REE 2011, 135, 138; offen gelassen von VG Neustadt a.d.W., Urt. v. 30.6.2011 – 4 K 61/11.NW Rn. 51 (juris).

[269] BVerwGE 147, 37, 42.

[270] BVerwGE 147, 37, 44.

[271] BVerwGE 147, 37, 42.

[272] BVerwGE 147, 37, 43.

Unter Berücksichtigung dieser neueren Rechtsprechung wird man unabhängig davon, inwieweit diese verallgemeinerungsfähig ist,[273] angesichts der sichtbar werdenden Tendenz zum etwas großzügigeren Umgang mit dem Merkmal der Ortsgebundenheit ein Geothermiekraftwerk regelmäßig als privilegiertes Vorhaben i. S. d. § 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB einstufen können.[274] Dementsprechend verwies das VG Karlsruhe darauf, dass ein spezifischer Standortbezug des Vorhabens nicht mit seiner gleichsam quadratmetergenau erfassbaren Zuordnung zu der in Anspruch genommenen Örtlichkeit gleichbedeutend sei.[275] Die hydrothermale Erdwärmenutzung könne nicht beliebig anderswo im Außenbereich betrieben werden, sondern sei auf bestimmte Untergrundtemperaturen und das Vorhandensein einer Thermalwasserquelle mit einer bestimmten Mindestwassertemperatur und -ergiebigkeit für die Stromnutzung angewiesen.[276] Angesichts der besonderen Anforderungen an die geologischen und tektonischen Gegebenheiten für die hydrothermale Geothermie sei diese mit der Förderung von Bodenschätzen wie Erdöl, Erdgas, Kies, Sand oder Torf vergleichbar, bei denen die Rechtsprechung den Privilegierungstatbestand des § 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB bejaht hat.[277] Weil weder Mobilfunksende- noch Windkraftanlagen in derselben Weise wie ein Betrieb für den Abbau von Bodenschätzen standortgebunden sind, hat sich das VG Karlsruhe weniger an den ersten beiden Vorhabentypen orientiert, sondern eine Parallele zu § 35 Abs. 1 Nr. 3 Alt. 2 BauGB favorisiert.[278] Zwar würde durch die möglichen Schrägbohrungen

---

[273] Gegen eine Verallgemeinerungsfähigkeit *Decker*, JA 2014, 481, 485.

[274] VG Karlsruhe EnWZ 2014, 37, 39, das aber wegen der Besonderheiten der Mobilfunktechnologie einer Übertragbarkeit der BVerwG-Rechtsprechung auf die Geothermie ablehnt. I. E. auch *Dennecke/Dondrup*, ZfBR-Beil. 2012, 25, 30; *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 35 Rn. 53.

[275] VG Karlsruhe EnWZ 2014, 37, 39; *Deutsch*, W+B 2014, 79, 92; *Mitschang/Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 35 Rn. 30.

[276] VG Karlsruhe EnWZ 2014, 37, 39; *Deutsch*, W+B 2014, 79, 92.

[277] VG Karlsruhe EnWZ 2014, 37, 39.

[278] *Kerth*, EnWZ 2014, 40, 42.

der Radius für die Nutzung der Erdwärme erweitert.[279] Sie führten aber keinesfalls dazu, dass die infrage stehende Anlage an jeder beliebigen Stelle im Außenbereich errichtet werden könne.[280] Des Weiteren muss die Anlage der öffentlichen Versorgung „dienen", also der mit der Privilegierung verfolgte Zweck auf unabsehbare Zeit gesichert sein.[281] Dafür ist bezogen auf das konkrete Vorhaben festzustellen, ob ein vernünftiger Bauherr unter Berücksichtigung der größtmöglichen Schonung des Außenbereichs dieses mit etwa gleichem Verwendungszweck und gleicher Ausstattung so bauen würde.[282]

Sofern die Anlagen zur Erreichung des angestrebten Zwecks der Elektrizitätsversorgung geboten und von dem konkreten Betrieb geprägt sind sowie in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang zum Betrieb stehen,[283] hängt die Bejahung der Privilegierung schließlich davon ab, ob dem jeweiligen Vorhaben öffentliche Interessen „entgegenstehen". Diese werden in § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB allerdings nur beispielhaft aufgezählt. Nach Ermittlung der im jeweiligen Fall einschlägigen Belange ist sodann im Wege der Abwägung im Einzelfall zu bestimmen, ob diese so gewichtig sind, um von einem Entgegenstehen ausgehen zu können. Dabei ist die vom Gesetzgeber mit der Zuweisung des jeweiligen Vorhabens zum Außenbereich verfolgte Intention besonders zu berücksichtigen. Die vorzunehmende Entscheidung fällt nur dann zu Lasten des Vorhabens aus, wenn die einschlägigen öffentlichen Interessen im konkreten Einzelfall höher zu bewerten sind.[284] Zu beachten ist, dass nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB öffentliche Belange einem

---

[279] VG Karlsruhe EnWZ 2014, 37, 39.

[280] VG Karlsruhe EnWZ 2014, 37, 39.

[281] VG Karlsruhe EnWZ 2014, 37, 40.

[282] So zu § 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 BauGB BVerwG, NVwZ 2009, 918, 920; BVerwGE 41, 138, 141; OVG Koblenz, Urt. v. 22.7. 2009, Az: 8 A 10417/09; VGH Mannheim, Urt. v. 16.10.2002, Az: 8 S 737/02.

[283] VG Karlsruhe EnWZ 2014, 37, 40.

[284] BVerwGE 117, 287, 292; BVerwGE 145, 231, 232 f.; *Guckelberger* in: Gröpl/Guckelberger/Wohlfarth, § 5 Rn. 87; *Mitschang/Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 35 Rn. 6; *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 35 Rn. 61.

Vorhaben nach § 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BauGB „in der Regel" entgegenstehen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan der Gemeinde oder als Ziel der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist.

Soweit für die Zulassung des Bauvorhabens § 35 BauGB maßgeblich ist, wird nach § 36 Abs. 1 S. 1 BauGB im bauaufsichtlichen Verfahren von der Baugenehmigungsbehörde „im Einvernehmen mit der Gemeinde" entschieden. Diese Vorschrift bildet ein „Sicherungsinstrument" für die Gemeinde als Planungsträgerin und gewährleistet, dass diese als sachnahe und fachkundige Behörde an der Beurteilung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen mitentscheidend beteiligt wird.[285] Auch wenn aufgrund des Einvernehmenserfordernisses die Zustimmung der Gemeinde für die Erteilung der Baugenehmigung erforderlich ist,[286] kann und darf sie diese nicht nach Belieben, sondern nur aus den in §§ 31, 35 BauGB genannten Gründen verweigern (s. § 36 Abs. 2 S. 1 BauGB).[287] Da im Betriebsplanzulassungsverfahren regelmäßig mangels Konzentrationswirkung[288] nicht über die Zulassung der Baulichkeiten für das Kraftwerk entschieden wird, ist über die Erteilung der Baugenehmigung in einem Parallelverfahren zu entscheiden.[289] Deshalb kommt im Baugenehmigungsverfahren die Regelung des § 36 Abs. 1 S. 2 BauGB gerade nicht zum Tragen,

---

[285] BVerwG NVwZ 2008, 1347, 1348; *Guckelberger* in: Gröpl/Guckelberger/Wohlfarth, Landesrecht Saarland, § 5 Rn. 93.

[286] *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 36 Rn. 9; *Mitschang/Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 36 Rn. 5.

[287] *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 36 Rn. 30; *Mitschang/Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 36 Rn. 13.

[288] Etwas anderes gilt bei den UVP-pflichtigen Betriebsplänen, s. *Keienburg*, NVwZ 2013, 1123 f.

[289] BVerwGE 74, 315, 317; s. auch *Gurlit*, in: Festschr. f. Säcker, S. 711 ff., 716.

wonach in Fällen, in denen in einem „anderen", der Bergaufsicht unterliegenden Verfahren über die Zulassung des Vorhabens zu entscheiden ist, kein gemeindliches Einvernehmen erforderlich ist.[290]

d) Raumordnungsrecht

Sofern Geothermievorhaben überörtliche Auswirkungen zeitigen,[291] können diese auch eine raumordnungsrechtliche Komponente haben.[292] Die Raumordnungspläne enthalten nach § 8 Abs. 5 ROG Festlegungen zur Raumstruktur, u. a. zur anzustrebenden Freiraumstruktur, wozu Standorte für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen gehören (Nr. 2 lit. b). In Rheinland-Pfalz erfolgt die überörtliche und überfachliche Planung, die auf das gesamte Land bezogen ist, durch das Landesentwicklungsprogramm (§§ 8 ff. ROG i.V.m. § 7 f. LPlG). In den regionalen Raumordnungsplänen wird das Landesentwicklungsprogramm für die jeweilige Region konkretisiert (§§ 8 ff. ROG i.V.m. §§ 9 f. LPlG). Bei der Aufstellung dieser Raumordnungspläne sind die Grundsätze der Raumordnung gem. § 6 Abs. 1 S. 1 LPlG gegeneinander und untereinander abzuwägen. In ihnen können gem. § 5 LPlG Ziele der Raumordnung ausgewiesen werden, die als solche zu kennzeichnen sind. Die Ziele der Raumordnung zeichnen sich dadurch aus, dass sie abschließend abgewogen sind (s. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG). Sollten in Bezug auf die Geothermie Ziele der Raumordnung ausgewiesen sein, haben die Gemeinden ihre Bauleitpläne daran anzupassen (§ 1 Abs. 4 BauGB).[293] Zudem können sie als entgegenstehender öffentlicher Belang i. S. d. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB Relevanz erlangen.

---

[290] Dazu auch *Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 36 Rn. 3.

[291] Näher zum Kriterium der Überörtlichkeit *Deutsch*, W+B 2014, 79, 93; *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 253 f.

[292] *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 265, verweist auf die Standortgebundenheit der Rohstoffe.

[293] Vgl. OVG Koblenz DVBl. 2012, 511, 513.

Bislang ist in Deutschland die raumordnerische Steuerung des Untergrundes nicht sehr fortgeschritten.[294] Zwar sind nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung standortgebundener Rohstoffe zu schaffen und ist gem. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes durch Maßnahmen Rechnung zu tragen, die ihm entgegenwirken als auch seiner Anpassung dienen: „Dabei sind die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien, für eine sparsame Energienutzung sowie für den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die Einlagerung dieser Stoffe zu schaffen" (Satz 8). Jedoch verfügen die staatlichen Stellen oftmals über keine hinreichenden oder homogenen Informationen hinsichtlich des Untergrunds.[295] Da abgesehen von wenigen Ausnahmen die bergrechtlichen Entscheidungen gebundener Natur sind, können in diesen Verfahren vornehmlich die abschließend abgewogenen Ziele der Raumordnung Relevanz erlangen.[296] Denn die in § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG legaldefinierten Grundsätze der Raumordnung sind als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen konzipiert,[297] sie können allenfalls über § 48 Abs. 2

---

[294] Näher zu dieser Thematik *Ewer/Behnsen/Dahmke*, SchlHA 2013, 89 ff.; s. auch *Heidemann*, Raumordnung im Untergrund, S. 59; *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 243 ff.

[295] Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Positionspapier aus der ARL 91, Nutzungen im Untergrund vorsorgend steuern, S. 8; *Erbguth*, ZUR 2011, 121, 124; s. dazu auch *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 296 f. sowie UBA, Texte 53/2014, AP7-104.

[296] ARL, Positionspapier aus der ARL 91, Nutzungen im Untergrund vorsorgend steuern, S. 11 f.; *Erbguth*, ZUR 2011, 121, 124; s. dazu auch *Schilling*, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, S. 296 f.

[297] ARL, Positionspapier aus der ARL 91, Nutzungen im Untergrund vorsorgend steuern, S. 10 f.

S. 1 BBergG in die Entscheidung einfließen.[298] Für die rechtssichere Festlegung abschließend abgewogener Ziele der Raumordnung ist jedoch regelmäßig ein hoher Ermittlungs- und Arbeitsaufwand nötig.[299] Deshalb kommt das Positionspapier der Akademie für Raumordnung und Landesplanung zu dem Schluss, dass es angesichts der defizitären Erkundung des Untergrunds gegenwärtig eher unwahrscheinlich erscheint, dass unterirdische Nutzungen durch Ausweisung von Vorrang- bzw. Eignungsgebieten in rechtssicherer Weise gesteuert werden können.[300]

In Rheinland-Pfalz ist am 11. Mai 2013 die Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms IV unter dem Leitbild „Nachhaltige Energieversorgung" in Kraft getreten.[301] An dieser Stelle ist der Grundsatz Nr. 165 hervorzuheben, wonach aufgrund der fast flächendeckend vorhandenen geologischen Potenziale der Nutzung der (Tiefen-)Geothermie eine besondere Bedeutung zukommt. „Dies gilt insbesondere für die Nutzung von Erdwärme im Oberrheingraben wegen der dort ausgebildeten speziellen geologischen Tiefenstrukturen. Das geothermische Potenzial soll im Hinblick auf die Wärme- und Stromgewinnung sowohl im Bereich der privaten Haushalte als auch im industriellen Sektor entwickelt und ausgebaut werden." Und weiter heißt es speziell in Bezug auf die Tiefengeothermie, dass deren Nutzung „aufgrund hoher Energieverluste bei der Umwandlung von Wärme in Strom vorwiegend an geeigneten Standorten unter Nutzung der Abwärme und in hocheffizienten Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen (KWK) erfolgen [soll]. Die Regionalplanung kann für raumbedeutsame Anlagen geeignete Standortbereiche ausweisen". Demzufolge kann diese Vorgabe bei Abwägungs- und Ermessensentscheidung Bedeutung erlangen, sofern sich innerhalb der Zweckbestimmung dieser Normen bewegt. Auch ist stets zu prüfen, ob und

---

[298] *Erbguth*, ZUR 2011, 121, 124.

[299] ARL, Positionspapier aus der ARL 91, Nutzungen im Untergrund vorsorgend steuern, S. 11.

[300] ARL, Positionspapier aus der ARL 91, Nutzungen im Untergrund vorsorgend steuern, S. 11.

[301] RP GVBl. 2013, S. 66 ff.

wie sich die jeweils maßgebliche Regionalplanung zur hier interessierenden Frage verhält.

Nach § 1 Nr. 16 RoV soll bei bergbaulichen Vorhaben, die nach § 52a-c BBergG UVP-pflichtig sind, eine Raumverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden. Voraussetzung ist, dass das Vorhaben im Einzelfall raumbedeutsam ist und überörtliche Bedeutung hat. Das Raumordnungsverfahren wird in § 15 ROG geregelt und soll schon vor der abschließenden Entscheidung im fachgesetzlichen Zulassungsverfahren die Raumverträglichkeit des Vorhabens abklären.[302] Gem. § 15 Abs. 3 S. 1 ROG sind die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen zu beteiligen. Nach § 17 Abs. 5 S. 1 LPlG RP führt die Landesplanungsbehörde ein Raumordnungsverfahren bei im Einzelfall raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung durch. § 17 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 lit. a LPlG verpflichtet die zuständige Behörde zur Beteiligung aller von der Planung oder Maßnahme betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände. Die Landesplanungsbehörde kann diesen angemessene Fristen für ihre Stellungnahme setzen (§ 17 Abs. 5 S. 2 LPlG).[303]

---

[302] *Heidemann*, Raumordnung im Untergrund, S. 45 f.

[303] Nach § 17 Abs. 5 S. 3 LPlG RP ergeht der raumordnerische Entscheid im Benehmen mit der regionalen Plangemeinschaft, die von den zu beteiligenden Gemeinden und Gemeindeverbänden verschieden ist.

Teil II – Verfassungsrechtlicher Rahmen

Die Bundesrepublik ist als demokratischer Bundesstaat konzipiert. Sie bekennt sich in Art. 20 Abs. 1 GG zur Demokratie. Bei der Demokratie handelt es sich um eine Form kollektiver Selbstbestimmung, die möglichst vielen Menschen ein Leben in Einklang mit ihrem Willen erlaubt.[304] Für diese Staatsform ist die Selbstbestimmung des Volkes nach der Mehrheitsregel kennzeichnend.[305] In modernen Großflächenstaaten ist die Ausgestaltung der Demokratie jedoch angesichts der Vielzahl der zu treffenden Entscheidungen, der Größe des Staatsgebiets und der Heterogenität des Staatsvolkes ohne eine repräsentative Vermittlung heutzutage kaum mehr denkbar.[306] Zutreffend wird geltend gemacht, dass eine Volksgesetzgebung längere Zeit in Anspruch nimmt[307] und es Volksentscheiden angesichts ihrer variierenden Initiatoren an potenziellen Trägern für eine längerfristig angelegte Politik fehle.[308] Entsprechend bekennt sich das Grundgesetz zur repräsentativen Demokratie. Nach Art. 20 Abs. 2 GG geht alle Staatsgewalt

---

[304] *Dreier/Wittreck*, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 11 ff., 12 unter Verweis auf *Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 9 f.

[305] *Heußner*, in: Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, S. 21; *Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet…, S. 18; s. auch *Kirchhof*, ZSE 2010, 412, 414 f. sowie aus politikwissenschaftlicher Sicht *Gabriel*, Referat, Band II/1 zum 69. Deutschen Juristentag, S. M 9 ff., M 10.

[306] *Dreier/Wittreck*, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 11 ff., 18; *Geitmann*, ZRP 1988, 126, 127; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Rn. 62; *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 288; Maurer, in: Festschr. f. Würtenberger, S. 731 ff., 733; s. auch *Kleindiek*, in: Festschr. f. Bryde, S. 175 ff., 195, wonach es nur eine permanente parlamentarische Demokratie geben könne unter Verweis auf die Professionalität der Gesetzgebung.

[307] Zu dieser Schwerfälligkeit *Dreier/Wittreck*, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 11 ff., 27 f.; s. auch *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1, 6.

[308] *Meyer*, JZ 2012, 538, 543.

vom Volke aus, die von diesem in Wahlen […] sowie durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird. Jedes amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter muss demokratisch legitimiert sein und sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen, d. h. ihm gegenüber verantwortet werden.[309]

Nach ständiger Rechtsprechung wird dieser Zurechnungszusammenhang zwischen dem Volk und der staatlichen Herrschaft durch die Wahl des Parlaments durch das Volk, durch die Parlamentsgesetze als Maßstab für die vollziehende Gewalt sowie den parlamentarischen Einfluss auf die Regierung einschließlich der grundsätzlichen Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung hergestellt.[310] In der repräsentativen Demokratie bildet sich der Volkswille in einem Verfahren von Diskurs und Dialog.[311] So wie das politische Programm und Verhalten der Staatsorgane auf das Volk einwirken und Gegenstand von dessen Meinungsbildung sind, fließen Meinungen aus dem Volk, u. a. vorgeformt in den Parteien, Verbänden und Massenmedien, auf die Willensbildung im Parlament ein.[312] Ähnlich wie den politischen Parteien kommt dem Abgeordneten in diesem Prozess eine Transformationsfunktion zu:[313] „Er sammelt und strukturiert die politischen Auffassungen und Interessen, die an ihn herangetragen werden, und entscheidet, ob, wie und mit welcher Intensität er sich bemüht, sie in staatlichen Entscheidungen umzusetzen".[314] Auch wenn der einzelne Abgeordnete „Vertreter des ganzen Volkes" ist (s. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG), wird das Volk

---

[309] BVerfGE 77, 1, 40; 83, 60, 71 f.; 93, 37, 66; 107, 59, 86 f.; 130, 60, 123; BVerfG NVwZ 2014, 646, 654.

[310] BVerfGE 130, 76, 123; NVwZ 2014, 646, 655; näher auch *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 273 ff.

[311] *Kirchhof*, ZSE 2010, 412, 414; ders., in: Festschr. f. Dolde, S. 3 ff., 19; s. auch BVerfG NVwZ 2013, 1468, 1470.

[312] BVerfGE 44, 125, 140; BVerfG NVwZ 2013, 1468, 1470.

[313] BVerfG NVwZ 2013, 1468, 1470.

[314] BVerfG NVwZ 2013, 1468, 1470.

bei den parlamentarischen Entscheidungen durch das ganze Parlament repräsentiert.[315] In der repräsentativen Demokratie bildet die Wahl der Volksvertretung den zentralen Legitimationsakt und die Stimmabgabe bei der Wahl ist das wesentliche Element im Willensbildungsprozess vom Volk zu seinen Repräsentanten und Grundlage für die politische Integration.[316]
Über das Parlament wird ein demokratischer Legitimationsstrang zur Regierung hergestellt, weshalb die Kontrolle von Regierung und Verwaltung zum Kernbereich der parlamentarischen Aufgaben zählt.[317] Für den verfassungsrechtlich gebotenen Zusammenhang zwischen der Staatsgewalt und dem Staatsvolk kommen hauptsächlich die beiden folgenden Legitimationsformen in Betracht: Die sog. organisatorisch-personelle demokratische Legitimation setzt eine ununterbrochene Kette personeller Legitimationsakte vom Volk bis hin zu den einzelnen mit der Aufgabenwahrnehmung betrauten Amtswaltern voraus.[318] Das Handeln der Amtsträger in der Verwaltung ist personell demokratisch legitimiert, wenn sie ihr Amt im Wege der Wahl durch das Volk oder das Parlament oder durch Rückführung auf einen seinerseits legitimierten Amtsträger oder mit dessen Zustimmung erlangt haben.[319] Demgegenüber wird die sachlich-inhaltliche Legitimation durch die in Art. 20 Abs. 3 GG vorgesehene Bindung an die Gesetze des unmittelbar demokratisch legitimierten Parlaments, die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament sowie den Kontroll- und Aufsichtsbefugnissen der Regierung gegenüber der Verwaltung hergestellt.[320] Neben die parlamentarische Kontrolle der Regierung zur Herstellung des Verantwortlichkeitszusammenhangs zu den Repräsentativorganen kann die Kontrolle

---

[315] BVerfG NVwZ 2013, 1468, 1470.

[316] BVerfG NVwZ 2013, 1272, 1273; s. auch BVerwGE 141, 122, 129.

[317] BVerfG NVwZ 2013, 1468, 1471.

[318] VGH Kassel NVwZ-RR 2013, 878, 879.

[319] BVerfGE 107, 59, 88; NVwZ 2014, 646, 655.

[320] BVerfGE 107, 59, 88; NVwZ 2014, 646, 655; VGH Kassel NVwZ-RR 2013, 878, 879.

durch die öffentliche Meinung treten, die insoweit auf fundierte Informationen angewiesen ist.[321] Für die ausreichende demokratische Legitimation des staatlichen Handelns ist nicht die Form, sondern die Effektivität entscheidend.[322] Weil personelle und sachlich-inhaltliche Legitimation in einem Wechselbezüglichkeitsverhältnis stehen, lässt sich eine verminderte Legitimation auf der einen Seite unter Umständen durch eine verstärkte Legitimation auf der anderen Seite ausgleichen.[323]

Wie anhand der Formulierung des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG deutlich wird, wonach die Staatsgewalt vom Volk in Wahlen „und Abstimmungen" ausgeübt wird, zeichnet sich das Grundgesetz durch seine Offenheit für Elemente direkter bzw. unmittelbarer Demokratie aus.[324] Für Letztere ist kennzeichnend, dass das Staatsvolk über Sach- und/oder Rechtsfragen entscheidet.[325] Die Terminologie in diesem Bereich ist etwas uneinheitlich. Von einem „Plebiszit" wird gesprochen, wenn das Verfahren nicht von den Bürgern eingeleitet wird,[326] oder anders ausgedrückt, das Volk nachträglich über eine „von oben" getroffene Entscheidung oder Vorlage befinden soll.[327] Sol-

---

[321] BVerwGE 141, 122, 129.

[322] BVerfG NVwZ 2003, 974, 975; NVwZ 2014, 646, 655; VGH Kassel NVwZ-RR 2013, 878, 879.

[323] BVerfGE 130, 76, 124.

[324] S. auch *Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet…, S. 19; weitergehend *Jung*, in: Kost, Direkte Demokratie in den deutschen Ländern, S. 312 ff.

[325] *Dreier/Wittreck*, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 11 ff., 13 f.; *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 268; *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 39; *Windthorst*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar zum GG, Art. 20 Rn. 53; für eine Ausdehnung auf Rechtsfragen *Maurer*, in: Festschr. f. Würtenberger, S. 731 ff., 734.

[326] Zum Plebiszit *Dreier/Wittreck*, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 11 ff., 14; *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 40.

[327] *Dreier/Wittreck*, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 11 ff., 14.

len z. B. die Bürger über ein vom Parlament beschlossenes Gesetz abstimmen, wird dies vielfach als Referendum bezeichnet.[328] Als Vorteil für derartige „von oben" initiierte Abstimmungen wird die Auflösung von Entscheidungsblockaden genannt, als Gegenargument wird angegeben, dass die Abgeordneten so unbequemen Entscheidungen ausweichen könnten.[329]
Nur beim Volksentscheid trifft das Volk eine Abstimmung über eine Sachfrage.[330] Davon sind die die sog. Volksinitiative und das Volksbegehren zu unterscheiden. Während die Volksinitiative nur darauf ausgerichtet ist, eine Beratung und Beschlussfassung des Parlaments über eine bestimmte Angelegenheit zu erzwingen,[331] zielt ein Volksbegehren darauf ab, dass das Parlament oder Volk über eine bestimmte Sachfrage entscheiden soll.[332] Mit den Worten des Hamburgischen Verfassungsgerichts handelt es sich bei der Volksinitiative und dem Volksbegehren um bloße Partizipationsmöglichkei-

---

[328] *Dreier/Wittreck*, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 11 ff., 15; *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 40.

[329] *Decker*, in: Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, S. 11 ff.,13; dazu, dass Referenden die Gefahr der Wahrnehmung der unmittelbaren Demokratie als Blockadeoption in sich bergen, *Wittreck*, ZSE 2010, 553, 559.

[330] S. auch HambVerfG, Urt. v. 14.12.2011 – HVerfG 3/10 Rn. 141 (juris); s. auch *Dreier/Wittreck*, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009,S. 11 ff., 14; *Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet…, S. 24; *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 112.

[331] *Dreier/Wittreck*, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 11 ff., 15; *Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet…, S. 24; *Maurer*, in: Festschr. f. Würtenberger, S. 731 ff., 735; *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 111.

[332] *Dreier/Wittreck*, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 11 ff., 15; Martini, Wenn das Volk (mit)entscheidet…, S. 24; s. auch *Maurer*, in: Festschr. f. Würtenberger, S. 731 ff., 735.

ten für die Stimmberechtigten an einem lediglich auf die Herbeiführung einer Abstimmung gerichteten Verfahren.[333] Volksbegehren und Volksentscheid unterscheiden sich insofern vom Referendum, als ihnen – so *Wittreck* – ein „Zwang zur inhaltlichen Aktivierung" innewohnt.[334]

Das Grundgesetz enthält kaum Vorgaben zu Abstimmungen des Volkes über Sachfragen. Nur die Art. 29, 118, 118a GG halten für Neugliederungen der Länder Mitentscheidungsmöglichkeiten allerdings mit der Besonderheit bereit, dass nicht das gesamte Staatsvolk, sondern nur das der betroffenen Länder abstimmungsberechtigt ist (s. Art. 29 Abs. 3 S. 2 GG).[335] Deshalb ist streitig, ob derartige Territorialplebiszite Abstimmungen i.S.d. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG darstellen.[336] Aufgrund der expliziten Erwähnung der „Abstimmungen" in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG erlaubt das Grundgesetz auch eine weitergehende Anreicherung oder Ergänzung der bestehenden parlamentarischen Demokratie durch Elemente der direkten Demokratie.[337] Dafür spricht nicht zuletzt, dass die Staats- bzw. Herrschaftsform der Demokratie

---

[333] HambVerfG, Urt. v. 14.12.2011 – HVerfG 3/10 Rn. 132 (juris); zum Vorfeldcharakter auch *Dreier/Wittreck*, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 11 ff., 15.

[334] *Wittreck*, ZSE 2010, 553, 560.

[335] *Dreier/Wittreck*, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009,S. 11 ff., 19; *Elicker*, ZRP 2004, 225, 226; *Kirchhof*, ZSE 2010, 412, 415; *Meyer*, JZ 2012, 538; *Windthorst*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar zum GG, Art. 20 Rn. 52; *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 20 Rn. 82.1.; *Sommermann*, in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 20 Rn. 161.

[336] Bejahend *Windthorst*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar zum GG, Art. 20 Rn. 52; *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 20 Rn. 82.1.; *Sachs*, in Sachs, GG, Art. 20 Rn. 32; a. A. *Meyer*, JZ 2012, 538; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 20 Rn. 48; *Dreier/Wittreck*, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 11 ff., 19.

[337] So auch *Mörschel/Efler*, in Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, S. 7; *Wegener*, Referat, Band II/1 zum 69. Deutschen Juristentag, S. M 59 ff., M 60; *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 127; zur begrifflichen Kompatibilität s. *Böhm*, NuR 2011, 614, 617.

„etwas Lebendes, nie Abgeschlossenes, ein stetiger Prozess" ist.[338] Eine der zentralen Herausforderungen der Gegenwart dürfte darin bestehen, ein „gelungenes" Verhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie auszuloten und auszugestalten.[339] Nach einer Studie der Bertelsmann Stiftung vom September 2014 wird sich die repräsentative Demokratie bei mehr Mitentscheidungsmöglichkeiten für die Bürger/innen durch direktdemokratische Verfahren und neue Partizipationsformate zu einer „vielfältigen Demokratie" weiterentwickeln.[340] Da die traditionellen Formen der repräsentativen Demokratie nach wie vor auf hohe Zustimmung stoßen und von den meisten Menschen immer noch als die wichtigste Form demokratischer Mitbestimmung eingeschätzt würden,[341] würden neuere sozialwissenschaftliche Erkenntnisse darauf hindeuten, dass diese Mitwirkungsmöglichkeiten

---

[338] So *Kornelius/Roth*, Politische Partizipation in Deutschland, S. 19; zu dieser Offenheit auch *Volkmann*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Art. 20 Rn. 53 ff.; *Hien*, UPR 2014, 495, 498.

[339] In diese Richtung auch *Dreier/Wittreck*, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 11 ff., 28, 39; zum Wandel der Haltung in der Staatsrechtslehre zum Thema Demokratie *Möstl*, VVDStRL 72 (2012), S. 355 ff., 358 ff.

[340] Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Vielfältige Demokratie, Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden", S. 10.

[341] Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Vielfältige Demokratie, Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden", S. 12.

nicht miteinander konkurrieren, sondern sich einander stützen und stabilisieren würden:[342] *„Durch mehr direkte Demokratie und Dialogangebote lassen sich zusätzliche Beteiligungspotenziale für die repräsentative Demokratie erschließen".*[343]

Auch wenn es gute Argumente für eine Ausweitung direktdemokratischer Verfahren gibt,[344] wird in der Debatte zutreffend davor gewarnt, dass auch sie kein Allheilmittel sind.[345] Volksentscheide müssten nicht per se auf mehr Akzeptanz stoßen, da auch sie Verlierer hervorbringen.[346] Allerdings belegt die Volksabstimmung über das Ausstiegsgesetz zu „Stuttgart 21", dass derartige Entscheidungen zu einem erheblichen Rückgang des Protestpotenzials beitragen können, weil die demokratische Grundhaltung in der weit

---

[342] Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Vielfältige Demokratie, Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden", S. 24 f.

[343] Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Vielfältige Demokratie, Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden", S. 24.

[344] Zu nennen wären etwa Verbesserungen bei der Rückkoppelung zwischen Abgeordneten und Staatsvolk, Verringerung der Politikverdrossenheit, usw.; näher dazu *Dreier/Wittreck*, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 11 ff., 34 ff.; *Möstl*, VVDStRL 72 (2012), S. 355 ff., 368 ff.; *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 159 ff.

[345] *Geitmann*, ZRP 1988, 126, 131; *Mörschel/Efler*, in Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, S. 7; *Renn*, in Keil/Thaidigsnmann, Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie,S. 71 ff., 91; *Volkmann*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Art. 20 Rn. 58.

[346] *Gabriel*, Diskussionsbeitrag, Band II/2 zum 69. Deutschen Juristentag, M 107; *Wittreck*, ZG 2011, 209, 223; zu diesem Aspekt auch *Bertrams*, NWVBl. 2012, 289, 292; *Pestalozza*, Der Popularvorbehalt, S. 9; s. auch *Haug*, Die Verw. 47 (2014), 221, 236 f., wonach Partizipation vor allem zur Hinnahme für falsch gehaltener Entscheidungen durch den Verzicht auf außerrechtliche Gegenmaßnahmen führen könne.

überwiegenden Bevölkerung dazu führt, dass die in der Abstimmung unterlegenen Stimmbürger das Mehrheitsergebnis akzeptieren.[347] Nach den Ergebnissen der Bertelsmann-Studie von September 2014 stimmte sowohl die überwiegende Mehrheit der von ihnen konsultierten Bürger als auch der politischen Entscheidungsträger der Aussage zu, dass eine direkte und/oder deliberative Beteiligung der Bürger an Entscheidungen akzeptanzerhöhend wirkt, auch wenn sie selbst mit dem Ergebnis nicht einverstanden sind.[348] Ebenso wie die Mehrheit im Parlament ein Gesetz beschließen kann, das inhaltlich mit dem Grundgesetz nicht in Einklang steht, kann Gleiches bei Volksabstimmungen passieren, da die Mehrheit allein kein Garant für die Richtigkeit oder Verfassungsmäßigkeit der getroffenen Entscheidung ist.[349] Insoweit gilt auch für diese Demokratieform, dass sie stützender Institutionen und Hintergrundvoraussetzungen bedarf.[350] Nichtsdestotrotz bietet sie, richtig eingesetzt, einige Vorteile. *Prantl* hat jüngst die repräsentative Demokratie in Deutschland mit dem Bild eines jahrzehntealten, eigentlich ganz gut gewachsenen, aber da und dort verdorrten Apfelbaumes gleichgesetzt. Dieser könne durch neue Zweige, die bestehende Demokratie durch Abstimmungsverfahren veredelt werden.[351] So könnten direktdemokratische Verfahren ein der repräsentativen Demokratie nützendes Ventil sein, um gestiegene Mitwirkungsbedürfnisse der Bevölkerung aufzufangen und in geordnete Bahnen zu lenken.[352]

---

[347] *Haug*, Die Verw. 47 (2014), 221, 237; s. auch *Hahnzog*, Diskussionsbeitrag, Band II/2 zum 69. Deutschen Juristentag, M 100; kritisch: *Franzius*, GewArch 2012, 225, 234.

[348] Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Vielfältige Demokratie, Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden", S. 38.

[349] *Prantl*, Glanz und Elend der Grundrechte, S. 183 ff.

[350] *Prantl*, Glanz und Elend der Grundrechte, S. 184.

[351] *Prantl*, Glanz und Elend der Grundrechte, S. 188.

[352] *Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet…, S. 91, 96; *Möstl*, VVDStRL 72 (2012), S. 355 ff., 373; *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 105, 905; s. auch *Wegener*, Referat, Band II/1 zum 69. Deutschen Juristentag, S. M 59 ff., M 60.

1. Volksabstimmungen auf der Bundesebene nach geltendem Recht

Bis heute ist umstritten, ob sich Art. 20 Abs. 2 GG gewisse Aussagen zum Verhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie entnehmen lassen[353] und ob sich direktdemokratische Abstimmungen unmittelbar aufgrund ihrer Erwähnung in der Verfassung vornehmen lassen, oder ob sie allein durch Bundesgesetz ohne bzw. nur aufgrund einer Änderung der Verfassung eingeführt werden können.[354] Da die Argumente zur zweiten Frage oft auch zur Beantwortung der ersten Frage beitragen, im Übrigen im Moment keine Tendenz auszumachen ist, welche den Vorrang der repräsentativen Demokratie ernsthaft in Frage stellen würde, beschränkt sich die nachfolgende Abhandlung auf eine allgemeine Wiedergabe der diversen Positionen.

1.1 Verfassungsänderung für die Installierung weiterer Volksabstimmungen

Vielfach wird vertreten, dass das Grundgesetz hinsichtlich der Volksabstimmungen auf Bundesebene eine abschließende Regelung getroffen habe.[355] Weil das Gesetzesinitiativrecht in Art. 76 Abs. 1 GG der Bundesregierung, Mitgliedern des Bundestages sowie dem Bundesrat vorbehalten worden sei,

---

[353] Näher dazu *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 123 ff.; für einen Vorrang der repräsentativen Demokratie z. B. *Huber*, ZG 2009, 311, 313; *Möstl*, VVDStRL 72 (2012), S. 355 ff., 367 f.; für einen Gleichrang *Dreier/Wittreck*, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009,S. 11 ff., 17 ff.

[354] *Windthorst*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar zum GG, Art. 20 Rn. 53.

[355] *Huber*, ZG 2009, 311, 313.

sei für die Einführung von Volksbegehren und -abstimmungen auf Bundesebene eine Verfassungsänderung nötig.[356] Da sich aus Art. 77 GG i.V.m. Art. 78, 79, 113 GG alle Voraussetzungen für das Zustandekommen der Bundesgesetze ergeben, sei im Moment ein Volksentscheid über Gesetzesvorhaben des Bundes ohne Änderung des Grundgesetzes ausgeschlossen.[357] Im Unterschied zur Weimarer Verfassung habe man bewusst von einer weitergehenden Implementierung direktdemokratischer Elemente abgesehen, da diese – wie die vorausgehenden Erfahrungen gezeigt hätten – Demagogen prämiieren würden.[358] Weil das Grundgesetz in seiner jetzigen Form ein klares Votum zugunsten der repräsentativen Demokratie enthalte, man aber durch das Merkmal der „Abstimmungen" in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG plebiszitäre Elemente auf Bundesebene nicht per se habe ausschließen wollen, sei für ihre Einführung eine Verfassungsänderung notwendig.[359]

1.2 Einfachgesetzliche Einführung von Volksabstimmungen

Da im Grundgesetz eine explizite Regelung fehlt, dass auf Bundesebene „nur" Abstimmungen nach Art. 29, 118, 118a GG zulässig sind, sehen andere darin nur einzelne, nicht abschließende Beispiele für Abstimmungen.[360]

---

[356] *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Rn. 113; *Kirchhof*, in: Festschr. f. Dolde, S. 3 ff., 20; *Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet…, S. 20; *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 132 f.; *Wittreck*, ZSE 2010, 553, 556; i. E. *Gurlit*, JZ 2012, 833, 840; *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 20 Rn. 82 f.; *Volkmann*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Art. 20 Rn. 59.

[357] *Kirchhof*, in: Festschr. f. Dolde, S. 3 ff., 20; *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1, 2 f.; *Wittreck*, ZSE 2010, 553, 556.

[358] S. dazu die Äußerung von *Theodor Heuss* in: Leibholz/v. Mangoldt, Die Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JÖR N.F. 1 (1951), 620.; s. auch *Kirchhof*, ZSE 2010, 412, 416; kritisch z. B. *Meyer*, JZ 2012, 538, 541 f.

[359] I. E. *Gurlit*, JZ 2012, 833, 840; *Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet…, S. 20.

[360] *Windthorst*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar zum GG, Art. 20 Rn. 54, a. A. *Sachs*, in: Sachs, GG, Art. 20 Rn. 32.

In Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG werde das Wort „Abstimmungen" im Plural verwendet.[361] Weil in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG Abstimmungen gleichberechtigt neben den Wahlen genannt werden, wird angesichts dieser Offenheit des Grundgesetz von der Zulässigkeit der Einführung weiterer Abstimmungsmöglichkeiten durch Bundesgesetz ausgegangen.[362] Eine Verfassungsvorschrift, die zu ihrer Ausführung einer Verfassungsänderung bedürfe, erscheine als Fremdkörper.[363] Die Art. 76 ff. GG seien wenig aussagekräftig, da diese Bestimmungen nur für die „besonderen Organe" der Gesetzgebung gelten würden.[364] Da die Grundentscheidung für Abstimmungen bereits in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG getroffen wurde, bedürften sie nur noch der einfachgesetzlichen Ausformung.[365]

Manche entnehmen dieser Verfassungsbestimmung einen Auftrag an den einfachen Gesetzgeber zur diesbezüglichen Fortentwicklung und ggf. Änderung des Grundgesetzes.[366] Bei Erlass des nur als Provisorium gedachten Grundgesetzes habe man von weiteren Ausformungen der Abstimmungen abgesehen, „weil die Zeit dafür noch nicht reif schien".[367] Untermauert wird diese Argumentation mit der größeren Nähe der direkten Demokratie zum

---

[361] *Obst*, Chancen direkter Demokratie, S. 61 f.

[362] *Bugiel*, Volkswille und repräsentative Entscheidung, S. 112 ff.; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 20 Rn. 48; *Windthorst*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar zum GG, Art. 20 Rn. 53 ff.

[363] *Elicker*, ZRP 2004, 225, 227 f.

[364] *Elicker*, ZRP 2004, 225, 226 f.

[365] *Meyer*, JZ 2012, 538, 542; *Prantl*, Glanz und Elend der Grundrechte, S. 178 ff.

[366] *Geitmann*, ZRP 1988, 126, 127; *Meyer*, JZ 2012, 538, 541 f.; für einen solchen Auftrag auch *Pestalozza*, Der Popularvorbehalt, S. 12; *Prantl*, Glanz und Elend der Grundrechte, S. 178 f.; dazu, dass die direkte Demokratie der Wertordnung des Grundgesetzes näher stehe, *v. Arnim*, DÖV 1990, 85, 92.

[367] *Geitmann*, ZRP 1988, 126, 127; s. auch *Elicker*, ZRP 2004, 225, 227; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Rn. 64; *Meyer*, JZ 2012, 538, 540.

Kerngedanken des Demokratieprinzips, die effektiven Einflussnahmemöglichkeiten des Einzelnen auf den politischen Prozess zu steigern.[368]

1.3 Unmittelbare Zulässigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz

Vereinzelt geht man davon aus, dass Abstimmungen des Volkes in Form von Volksentscheiden unmittelbar kraft des Verfassungsrechts zulässig sind. Aus der Art und Reihenfolge der Formulierung des Art. 20 Abs. 1–3 GG ergebe sich für das Volk eine uneingeschränkte Personal- und Sachkompetenz, während den „besonderen" Organen nachrangige Sonderkompetenzen zustehen würden.[369] Das Volk stelle nicht nur die alleinige Quelle für die Staatsgewalt dar, sondern übe diese auch allein und „zwar unmittelbar und selbst in Wahlen und Abstimmungen, im übrigen durch die genannten besonderen Organe" aus.[370] Weil seine Zuständigkeiten weder enumeriert noch limitiert seien, bedürften nur die Zuständigkeiten der besonderen Organe einer Zuweisung und stünden unter einem Rechtsvorbehalt.[371] Deswegen verbiete es sich, aus den Kompetenz- und Verfahrensvorschriften eine Sperrwirkung für Volksabstimmungen abzuleiten.[372] Insbesondere wenn man in den Partizipationsmöglichkeiten des Grundgesetzes, wie Art. 29 GG, keine Ausprägung i.S.d. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG erblickt, könnten

---

[368] *Bleckmann*, JZ 1978, 217, 220 f.; *Geitmann*, ZRP 1988, 126, 127.

[369] *Pestalozza*, Der Popularvorbehalt, S. 12; s. auch *Elicker*, in: Kadelbach, Europäische Verfassung und direkte Demokratie, S. 71 ff., 73 f.

[370] *Pestalozza*, Der Popularvorbehalt, S. 12.

[371] *Pestalozza*, Der Popularvorbehalt, S. 12; s. auch *Elicker*, ZRP 2004, 225, 226 f.

[372] *Elicker*, ZRP 2004, 225, 227; ders., in: Kadelbach, Europäische Verfassung und direkte Demokratie, S. 71 ff., 74.

sich daraus keine Argumente für eine Einschränkung dieser generellen Regelung ergeben.[373] Heutzutage gebe es keine Bedenken mehr an der nötigen politischen Reife des Volkes für unmittelbare Abstimmungen.[374] Da der Vorbehalt des Gesetzes die Abwehr von Eingriffen bezwecke und aufgrund des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips das Parlament und nicht die Exekutive die wesentlichen Entscheidungen fällen solle, bedeute dieses abgesehen von der Umsetzung des Ergebnisses eines Referendums durch ein Gesetz nicht, dass Abstimmungen selbst der gesetzlichen Ausgestaltung bedürften.[375]

1.4 Stellungnahme

In Bezug auf die Bundesebene kennt das Grundgesetz bislang wenige Vorschriften, die Abstimmungen durch Teile des Volkes vorsehen. Lediglich wenn man sich der Meinung anschließt, wonach Volksabstimmungen unmittelbar kraft Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG möglich sind, könnte der Bund ohne weiteres das Volk über bestimmte Sachangelegenheiten abstimmen lassen. Dabei müsste der Bund aber Grenzen, die aus anderen Verfassungsbestimmungen, wie den Grundrechten, herrühren,[376] respektieren. Ob diese Ansicht im Streitfall einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle standhalten würde, bleibt abzuwarten. Geht es, wie im vorliegenden Gutachten darum, gegebenenfalls die erforderlichen rechtlichen Maßnahmen für Volksabstimmungen über bestimmte Sachfragen erst zu schaffen, liegt es nahe, angesichts dieser überwiegend nicht geteilten Ansicht, selbst wenn sie zutreffen sollte, mehr als notwendig zu tun, um so auf einer „sichereren Seite" zu stehen.

---

[373] *Elicker*, ZRP 2004, 225, 226; ders., in: Kadelbach, Europäische Verfassung und direkte Demokratie, S. 71 ff., 72.

[374] *Elicker*, ZRP 2004, 225, 227.

[375] *Elicker*, ZRP 2004, 225, 229.

[376] S. dazu *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 924 f.

Meines Erachtens spricht gegen die zuletzt genannte Ansicht, dass Volksabstimmungen schon zur Wahrung bestimmter Anforderungen des Demokratieprinzips, etwa in Gestalt von Quoren, die an eine erfolgreiche Abstimmung zu stellen sind, aber auch aus Rücksichtnahme auf andere verfassungsrechtliche Rechtsgüter, etwa die bei der Gesetzgebung ersichtlich werdenden Länderinteressen,[377] zumindest einer gesetzlichen Ausformung bedürfen. Das Grundgesetz statuiert einerseits einen Regelungsauftrag für die nähere Ausgestaltung der Wahlen zum Bundestag (Art. 38 Abs. 3 GG). Andererseits enthält es mehrere Regelungen zu der Frage, wie sich die Willensbildung im Bundestag als „besonderes" Organ i.S.v. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG zu vollziehen habe. Daher leuchtet es ein, dass auch die Ausübung von Staatsgewalt durch das Volk selbst mittels Abstimmungen einer weiteren rechtlichen Konkretisierung bedarf.[378]

Da das Volk sowohl bei den Wahlen als auch bei den Abstimmungen direkt entscheidet, spricht deren Gleichstellung ebenfalls dafür, dass weitere rechtliche Ausführungsbestimmungen für beide Formen dieser direktdemokratischen Entscheidungen notwendig sind. Allein der Umstand, dass das eine Mal über Personal- und das andere Mal über Sach- bzw. Rechtsfragen zu entscheiden ist, liefert keinen ausreichenden sachlichen Grund für eine Differenzierung. Für die Richtigkeit dieser Ansicht spricht auch die Systematik. Während sich aus Art. 29 Abs. 6 S. 1 GG ergibt, wann die erforderliche Mehrheit für die dortigen Abstimmungen gegeben ist, heißt es in Satz 2: „Im übrigen wird das Nähere über Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung durch ein Bundesgesetz geregelt; dieses kann auch vorsehen, daß Volksbegehren innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren nicht wiederholt werden können." Gerade diese Norm zeigt, dass das Grundgesetz Volksabstimmungen für ausgestaltungsfähig und ausgestaltungsbedürftig hält. Dass auf einen expliziten Ausgestaltungsauftrag verzichtet

---

[377] *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 133.

[378] So auch *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1, 2.

wurde, liegt daran, dass das Grundgesetz Volksabstimmungen zwar für möglich hält, sie aber weniger verfassungsrechtlich fixiert hat als die Wahlen zur Volksvertretung bzw. die dort vorzufindenden Entscheidungen.
Damit bleibt nur noch zu klären, ob andere als die im Grundgesetz vorgesehenen Abstimmungen dafür einer verfassungsrechtlichen Implementierung bedürfen mit der Folge, dass sie einer Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedürfen (Art. 79 Abs. 2 GG), oder ob derartige Abstimmungsmöglichkeiten durch einfaches Bundesgesetz eröffnet werden können. Angesichts der unterschiedlichen Meinungen im Schrifttum lässt sich schwer prognostizieren, welcher der beiden Ansichten einer Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht standhalten wird. Hier wird einer **differenzierenden Ansicht** der Vorzug zu geben sein. Zunächst muss durch eine Beleuchtung der Vorgaben des Demokratieprinzips ermittelt werden, ob die Einführung von Abstimmungsverfahren zwingend einer Verfassungsänderung bedarf. Sollte dies nicht der Fall sein, könnten der einfachgesetzlichen Einführung von Abstimmungen immer noch andere Regelungen des Grundgesetzes entgegenstehen, die einer Modifizierung bedürften, um direktdemokratische Abstimmungen mit dem vom Grundgesetz bereitgestellten Rahmen „verzahnen" zu können.

a) Einfachgesetzliche Implementierung grundsätzlich möglich

Wie man dem Wortlaut „Wahlen *und* Abstimmungen" in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG entnehmen kann, hält die Verfassung derartige Entscheidungen grundsätzlich für möglich.[379] Aus der anschließenden Formulierung „und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung" ergibt sich ein normativer Gleichrang zwischen unmittelbarer und mittelbarer Demokratie, ohne dass damit ein faktisch-statischer

[379] *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 127.

Gleichrang verbunden sein müsste.[380] Aus dem Umstand, dass zunächst die Wahlen und die Ausübung der Staatsgewalt durch besondere Organe erst am Ende des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG genannt werden, kann auf keinen Vorrang der repräsentativen Demokratie geschlossen werden.[381] Vielmehr lässt sich die Systematik dieser Vorschrift wie folgt erklären: Da alle Staatsgewalt auf das Volk zurückgehen muss und ein Staat der Größe der Bundesrepublik für seine Handlungsfähigkeit auf die Existenz besonderer Organe angewiesen ist, wurden die Wahlen an erster Stelle erwähnt. Diese sind für die unmittelbar demokratische Legitimation des Bundestages unabdingbar, der sodann entscheidende Bedeutung für die weiteren Legitimationsstränge zu den besonderen Organen hat. Dass die Abstimmungen nach den Wahlen und vor der Ausübung der Staatsgewalt durch besondere Organe eingefügt wurden, beruht darauf, dass das Staatsvolk bei diesen ebenso wie bei Wahlen selbst entscheidet. Folgt man diesem Erklärungsmuster, lässt sich aus der Benennung der Abstimmungen in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG aber auch umgekehrt kein Vorrang zugunsten direktdemokratischer Entscheidungen entnehmen.[382]

Wenn Wahlen und Abstimmungen gleichrangige direktdemokratische Entscheidungen sind, würde es befremdlich anmuten, wenn zwar die Wahlen, zu denen das Grundgesetz in Art. 38 Abs. 1, 2 GG einige Vorgaben macht, im Wege eines Bundesgesetzes einfachgesetzlich ausgeformt werden könnten, eine Implementierung von (weiteren) Volksabstimmungen dagegen aus Gründen des Demokratieprinzips stets weiterer entsprechender Rege-

---

[380] *Dreier/Wittreck*, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 11 ff., 16; zur grundsätzlichen Gleichrangigkeit nach dem Wortlaut *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Rn. 111.

[381] *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 127.

[382] *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 127.

lungen im Grundgesetz bedürfte. Denn auch die grundgesetzlichen Vorgaben zu den Wahlen lassen dem Gesetzgeber erhebliche Spielräume offen. Beispielhaft sei nur die Option des Bundesgesetzgebers zwischen der Einführung einer Mehrheits- oder Verhältnis- oder einer sog. personalisierten Verhältniswahl genannt.[383] Wenn das Grundgesetz zu den Volksabstimmungen keine weiteren Vorgaben macht, bedeutet dies, dass der Bundesgesetzgeber auch hinsichtlich deren Ausgestaltung über entsprechend weite Spielräume verfügt. Diese werden jedoch durch andere verfassungsrechtliche Vorgaben begrenzt. Dies zeigt sich u. a. darin, dass einzelne in Bezug auf die Wahlen entwickelten Parameter auf Abstimmungen gleichermaßen übertragen werden.[384]

Zwar ist es richtig, dass der Parlamentarische Rat drei Anträge auf Aufnahme spezieller Vorschriften zu unmittelbar-demokratischen Verfahren in den Entwurf eines Textes für das Grundgesetz abgelehnt hat.[385] Daraus kann aber angesichts der Erwähnung der Volksabstimmungen in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG nicht entnommen werden, er habe das Volk generell von einer unmittelbaren Ausübung der Staatsgewalt ausschließen[386] und nur bei Überwindung der für eine Verfassungsänderung nötigen qualifizierten Mehrheiten zu solchen zulassen wollen. Allein aus dem Umstand, dass zunächst derartige weitergehende Ausführungen unmittelbar in der Verfassung erwogen, dann aber nicht vorgenommen wurden, kann nicht darauf geschlossen werden, dass derartige Regelungen zwingend in der ursprünglich angedachten Form geschehen müssten. Wenn die Väter und Mütter des Grundgesetzes keine weitergehenden Regelungen zu den Volksabstimmungen im Grundgesetz treffen wollten, lässt dies keinesfalls auf deren einheitlichen

---

[383] BVerfGE 95, 335, 349; 3, 19, 24; 59, 119, 124; *Guckelberger*, JA 2012, 561, 562.

[384] BverfGE 13, 54, 91 f.; 28, 220, 224; 41, 1, 12; 49, 15, 19.

[385] S. dazu Leibholz/v. Mangoldt, Die Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JÖR N.F. 1 (1951), S. 453 ff.

[386] *Elicker*, in: Kadelbach, Europäische Verfassung und direkte Demokratie, S. 71 ff., 76.

Willen schließen, dass deren weitergehende Ausgestaltung in Zukunft zwingend in der Verfassung selbst erfolgen muss.[387]

b) Verfassungsrechtliche Regelung aus Gründen der Verzahnung mit bestehenden, in der Verfassung ausgeformten Entscheidungsverfahren

Soll das Staatsvolk direktdemokratisch auf die Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens des Bundes Einfluss nehmen können oder ein vom Bundestag und Bundesrat angenommenes Gesetz dennoch stoppen können, führt dies zu Modifizierungen der Art. 76, 78 GG.[388] Da diese Vorschriften bei Volksabstimmungen über Gesetze geändert werden müssten, ist für derartige Abstimmungsbegehren eine Verfassungsänderung nötig. Dafür spricht nicht zuletzt, dass die Interessen der Länder bislang über den Bundesrat in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden, und bei der Volksgesetzgebung zumindest in solchen Konstellationen, in denen dem Volk nicht nachträglich ein bereits von Bundestag und Bundesrat beschlossenes Gesetz zur Abstimmung unterbreitet wird, eine Regelung über die Wahrung der Interessen der Länder im Gesetzgebungsprozess notwendig wird.[389]

Betreffen die Abstimmungen dagegen die Entscheidungen der Verwaltung, fehlt es hierzu regelmäßig an detaillierten grundgesetzlichen Bestimmungen, wer worüber die verbindliche Entscheidung zu treffen hat. Dies deutet darauf hin, dass der **Bund bezogen auf von seinen Behörden zu treffende Verwaltungsentscheidungen** diese gesetzlich für Abstimmungen öffnen kann, soweit sich derartige Bestimmungen innerhalb der vom Ver-

---

[387] Zum Verwerfungsargument auch *Baldus*, in: Baldus/Theisen/Vogel, „Gesetzgeber" und Rechtsanwendung, S. 75 ff.

[388] S. auch *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1, 2 f.

[389] Im Erg. *Mann*, in: Sachs, GG, Art. 76 Rn. 12; *v. Coelln*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Art. 76 Rn. 8.

fassungsrecht gezogenen Grenzen halten, z. B. dem Rechtsstaatsprinzip oder der Gesetzesbindung der Verwaltung Rechnung tragen und insbesondere nicht in den Kernbereich der Exekutive eingreifen.[390] Zwar wird neuerdings vorgebracht, die Art. 62 ff., 83 ff. GG würden eine abschließende, wesentliche Strukturentscheidung vorgeben, so dass auch Abstimmungen in Verwaltungsangelegenheiten einer Änderung des Grundgesetzes bedürften.[391] Dagegen spricht jedoch, dass das Grundgesetz in Bezug auf die Verfahrensweise und Entscheidungen der Verwaltung wesentlich offener ausgestaltet ist als auf die parlamentarische Gesetzgebung. Denn der Vollzug eines Gesetzes im konkreten Einzelfall entfaltet normalerweise nicht dieselbe Tragweite wie das zu vollziehende, generell-abstrakte Gesetz. Die Art. 62 ff. GG befassen sich nur allgemein mit der Bundesregierung. Die Art. 86 ff. GG enthalten Vorgaben zur Bundesverwaltung. Daraus ergibt sich aber nur in den seltensten Fällen, dass bestimmte Verwaltungsentscheidungen lediglich von einer ganz bestimmten Stelle zu fällen sind. Nur wenn das Grundgesetz selbst bestimmte Entscheidungszuständigkeiten statuiert, etwa dass der Bundesregierung in einem Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die Befugnis zu Einzelweisungen gegenüber den Ländern hinsichtlich der Ausführung des Bundesgesetzes verliehen werden darf (Art. 84 Abs. 5 S. 1 GG), können derartige Weisungsbefugnisse, die auf eine Abstimmung des Volkes zurückgehen würden, nur aufgrund einer vorherigen Verfassungsänderung eingeführt werden.

Da der Vollzug der Bundesgesetze schon aus Gründen der größeren Sachnähe in Deutschland in vielen Fällen durch die Länder erfolgt, stellt sich vorrangig die Frage, ob der **Bund nicht per Gesetz anordnen** könnte, dass **die Länder in bestimmten Regelungsmaterien das Volk** anstelle der Behörden über zu treffende Verwaltungsentscheidungen **abstimmen** lassen können bzw. müssen. Die Entscheidung über derartige Projekte in

---

[390] S. zum Kernbereich der Verwaltung BVerfGE 95, 1, 16; *Windthorst*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar zum GG, Art. 20 Rn. 215; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 20 Rn. 53.

[391] So *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014,1, 2 f.

Form eines Verwaltungsakts gehört zum Verwaltungsverfahren. Während eine Einrichtungsregelung zu den Behörden nicht nur bei der Schaffung neuer Landesbehörden, sondern auch bei der Festlegung des Aufgabenkreises einer Behörde vorliegt, wird beim Verwaltungsverfahren i.S.d. Art. 84 GG per Gesetz die Art und Weise sowie Form der Ausführung eines Bundesgesetzes bestimmt.[392] Letzteres ist auch anzunehmen, wenn die Verwaltungsbehörden in den materiell-rechtlichen Regelungen eines Gesetzes nicht lediglich zum Handeln aufgefordert werden, sondern ihnen zugleich ein bestimmtes verwaltungsverfahrensmäßiges Handeln vorgegeben wird.[393]

In den Fällen der Bundesauftragsverwaltung des Art. 85 GG stehen dem Bund weitergehende Einwirkungsmöglichkeiten auf die Landesverwaltung zu als bei der Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten.[394] Zwar bleibt den Ländern nach Art. 85 Abs. 1 S. 1 GG die Einrichtung der Behörden überlassen, sofern nicht durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmt ist. Ein derartiges Zustimmungserfordernis zum Schutz der Länder wurde jedoch nicht für das Verwaltungsverfahren aufgestellt.[395] Folglich kann der Bund den Ländern durch Gesetz

---

[392] BVerfGE 105, 313, 331.; *Gröpl*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar zum GG, Art. 84 Rn. 3; Nach BVerfGE 126, 77, 99 handelt es sich um keine Regelung zur Behördeneinrichtung, wenn nur der Kreis der Personen, gegenüber denen eine Verwaltungstätigkeit wahrzunehmen ist, erweitert wird; s. auch *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 84 Rn. 16; *Dittmann*, in: Sachs, GG, Art. 84 Rn. 7; *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 84 Rn. 25.

[393] BVerfGE 105, 313, 331; *Dittmann*, in: Sachs, GG, Art. 84 Rn. 9; *Suerbaum*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 84 Rn. 31; *Gröpl*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar zum GG, Art. 84 Rn. 3; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 84 Rn. 16; *Dittmann*, in: Sachs, GG, Art. 84 Rn. 19.

[394] S. nur BVerwG DVBl. 2014, 303 f.; *Gröpl*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar zum GG, Art. 85 Rn. 1.

[395] BVerfGE 126, 77, 100 ff.; *Gröpl*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar zum GG, Art. 85 Rn. 4.

bestimmte verfahrensrechtliche Vorgaben machen. Er würde aber seine Grenzen überschreiten, wenn er die Abstimmung im Einzelnen selbst durchführen würde. Wie das BVerwG vor kurzem betonte, ist dem Land bei Auftragsangelegenheiten die Wahrnehmungskompetenz unentziehbar zugewiesen, womit das Handeln und die Verantwortlichkeit nach außen gemeint wird.[396] Mangels eines Selbsteintrittsrechts des Bundes bleibt diese stets eine Landesangelegenheit.[397]

Der Bund verletzt demnach die Wahrnehmungskompetenz des Landes, „wenn er nach außen gegenüber Dritten und gleichsam an Stelle der auf Grund der Wahrnehmungskompetenz des Landes für eine Entscheidung gegenüber Dritten berufenen Landesbehörde rechtsverbindlich tätig wird oder durch die Abgabe von Erklärungen, die einer rechtsverbindlichen Entscheidung gleichkommen, die Wahrnehmungskompetenz des Landes an sich zieht."[398] Besonders deutlich wird das BVerwG, wenn es weiter ausführt: „Die gesetzesvollziehende rechtsverbindliche Entscheidung mit Außenwirkung, vor allem der Erlass von Verwaltungsakten und der Abschluss öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen, bleibt dem Land vorbehalten."[399] Zwar gelten die Prämissen der Art. 85 GG gemäß Art. 83 GG nur, „soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt". Deshalb könnte man erwägen, ob sich nicht aus den in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG erwähnten Abstimmungen eine solche abweichende Zulassung ergeben könnte. Richtigerweise wird man dies jedoch verneinen müssen, da Art. 83 GG sich allein auf die Austarierung des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern bezieht und Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG dazu keine Aussage trifft.

Selbst wenn man argumentieren würde, die endgültige Entscheidung über die Zulassung bzw. Ablehnung eines Vorhabens werde auch bei einer vorausgegangenen Abstimmung durch die Landesverwaltung gefällt, ist doch

---

[396] BVerwG DVBl. 2014, 303.

[397] BVerwG DVBl. 2014, 303.

[398] BVerwG DVBl. 2014, 303, 304.

[399] BVerwG DVBl. 2014, 303, 304.

zu beachten, dass dieser Vorgang zusammen mit der folgenden Entscheidung in der Gestalt eines Verwaltungsakts eine Einheit bilden.[400] Im Übrigen stößt die zuletzt genannte Ansicht auf Bedenken. Hat das Volk einmal abgestimmt, verbleibt den Landesbehörden schon angesichts von Sinn und Zweck der Abstimmung, aber auch aus Respekt vor dem unmittelbar demokratisch legitimierten Souverän kaum eine andere Möglichkeit, als je nach Abstimmungsergebnis dieses in Form eines positiven oder negativen Verwaltungsakts abzubilden. Insoweit stellt sich die Lage strikter als bei einer konsultativen Volksbefragung dar, bei der trotz ihres befragenden Charakters mit Blick auf die Empirie eine faktische Bindungswirkung und damit eine massive Einengung der Entscheidungsfreiheit der entscheidungsbefugten Stellen angenommen wird.[401] Wegen der Verortung der Wahrnehmungskompetenz bei den Ländern entscheiden diese darüber, wer die letztverbindliche Verwaltungsentscheidung trifft. Schließlich verbietet es Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG, den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz Aufgaben zu übertragen.

Führen die Länder dagegen Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, regeln sie nach Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG autonom und in eigener Verantwortung die Einrichtung der Behörden und das Verfahren.[402] Bei diesem Vollzug der Gesetze steht ihnen neben der Wahrnehmungs- auch die Sachkompetenz zu.[403] Etwaige Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Landesverwaltung wurden eng begrenzt, werden in Art. 84 GG abschließend geregelt und bedürfen der legislativen Ausgestaltung.[404] So kann der Bund in Ausnahmefällen nach Art. 85 Abs. 1 S. 5 GG wegen eines „besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung" den Ländern verwaltungsverfahrensrechtliche Regelungen ohne Abweichungsmöglichkeit auferlegen,

---

[400] So zur Anhörung und nicht zu einer Abstimmung BVerwG DVBl. 2014, 303, 304.

[401] *Heußner/Pautsch* NVwZ-Extra 10/2014, 1, 3.

[402] *Gröpl*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar zum GG, Art. 84 Rn. 3.

[403] BVerfGE 126, 77, 101.

[404] *Gröpl*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar zum GG, Art. 84 Rn. 1, 5.

wofür jedoch nach Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist. Durch dieses Zustimmungserfordernis möchte man einen nicht vom Willen des Bundesrates gedeckten Einbruch in die Verwaltungszuständigkeit der Länder sowie damit verbundene Systemverschiebungen im föderalen Gefüge vermeiden.[405] Im Übrigen dürfen nach Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG den Gemeinden und Gemeindeverbänden keine Aufgaben übertragen werden.

Nur innerhalb des durch Art. 84, 85 GG gezogenen Rahmens könnte der Bund also durch gesetzliche Regelungen den Ländern Abstimmungsmöglichkeiten vor dem Erlass bestimmter Verwaltungsentscheidungen eröffnen. Da in den Fällen des Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, lässt sich diese Hürde am ehesten überwinden, wenn den Ländern fakultativ die Möglichkeit eröffnet wird, derartige Abstimmungsentscheidungen der eigentlichen Entscheidung über die (Nicht-)Zulassung des Vorhabens vorzuschalten. Diese Sichtweise berücksichtigt überdies, dass sowohl beim Vollzug von Gesetzen nach Art. 84 GG als auch nach Art. 85 GG die Wahrnehmungskompetenz bei den Ländern liegt. Auf diese Weise lassen sich Brüche zum Landes(verfassungs-)recht vermeiden, d. h. die Länder sind nicht zur Durchführung von Abstimmungen in Konstellationen verpflichtet, in denen bei rein landesrechtlichen Angelegenheiten keine Abstimmungsmöglichkeiten für das Volk bestehen. Auch hätte diese Lösung den Vorteil, dass der Bund mangels spezieller bundesrechtlicher Vorgaben die nähere Art und Weise der Ausführung der Abstimmung den Ländern mit ihrem Rechtsregime überlassen könnte. Der Charme einer solchen, vom Bund vorgegebenen fakultativen Abstimmungsmöglichkeit läge darin, den Ländern diese andere Entscheidungsmöglichkeit vor Augen zu führen und so gegebenenfalls auf Landesebene einen Diskurs auszulösen, ob man es bei der klassischen Behördenentscheidung belassen oder man nicht das Volk in den Entscheidungsprozess einbinden sollte.

---

[405] BVerfGE 75, 108, 150; 114, 196, 230 f.; 126, 77, 102.

Würde den Ländern die Durchführung von Abstimmungsentscheidungen des Volkes über die Zulassung von Einzelvorhaben vorgeschrieben, wäre außerdem zu überlegen, ob nicht wegen der damit verbundenen Effekte für die Landesstaatsgewalt eine Regelung für derartige Abstimmungen im Grundgesetz notwendig werden könnte. Insoweit wäre zu klären, wie sich Bundes- und Landesrecht zueinander verhalten. Wie nachher noch zu zeigen sein wird, hat das Grundgesetz nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG keine Bedenken, wenn das Land seinem Volk weitergehende direktdemokratische Entscheidungsmöglichkeiten eröffnet. Auch kann, was die eigentlich zur Verwaltung gehörenden Gemeinden anbetrifft, gem. Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG in diesen an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung, also die Versammlung aller erwachsenen Gemeindeinwohner,[406] treten. Darin liegt eine der wenigen Regelungen des Grundgesetzes, die man als Ausprägung des Prinzips der unmittelbaren Demokratie auffassen kann.[407] Weil man bei Erlass des Grundgesetzes eine große Zurückhaltung zu Volksabstimmungen auf Bundesebene walten ließ, wollte man den Ländern in dieser Hinsicht weitergehende Regelungen ermöglichen.

Würde der Bund nun einfachgesetzlich für die Länder Abstimmungen des Volkes vor Entscheidungen über die Zulassung einzelner Vorhaben vorschreiben, könnte dies auf Landesebene ein Novum sein und daher zu Forderungen nach Ausweitung direktdemokratischer Entscheidungen führen, die ausschließlich im Verantwortungsbereich der Länder liegen. Muss also der Bund für derartige, bei Erlass des Grundgesetzes nicht vorgesehene Konstellationen Rücksicht auf die Länder nehmen oder gerade wegen solcher Auswirkungen selbst entsprechende Regelungen im Grundgesetz treffen? Letztlich lässt sich nur schwer voraussagen, wie das BVerfG diese Frage beantworten würde. Wirft man einen Blick auf die allerdings mit keinem

---

[406] *Hellermann*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 28 Rn. 19.

[407] *Hellermann*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 28 Rn. 19; *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 213.

Entscheidungsrecht für die Betroffenen verbundene Öffentlichkeitsbeteiligung, würden wohl keine Bedenken geäußert, wenn der Bund in weitergehendem Maße, als dies auf der reinen Landesebene der Fall ist, für den Vollzug seiner Gesetze eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorschreiben würde. Geht man davon aus, dass der Vollzug von Bundesgesetzen durch die Länder und der Vollzug von Landesgesetzen klar voneinander zu trennen sind, kann man sich jedenfalls auf den Standpunkt stellen, dass derartige bundesgesetzlich verankerte Abstimmungen möglicherweise faktisch Auswirkungen dafür zeitigen können, wie die Landesstaatsgewalt auszuüben ist. Da die Länder angesichts ihrer Eigenstaatlichkeit gut begründen können, warum sie andere Wege als der Bund beschreiten, scheint allein aus diesem Grund eine Regelung im Bundesverfassungsrecht nicht zwingend geboten, zumal – wie ein Blick auf die aktuellen Gemeindeordnungen zeigt – Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Verwaltungsangelegenheiten längst kein Fremdkörper mehr sind.

2. Volksabstimmungen auf Landesebene nach geltendem Recht

Nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. Infolgedessen beansprucht die in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG getroffene Grundentscheidung für die Volkssouveränität und die daraus resultierenden Anforderungen an die demokratische Organisation und Legitimation von Staatsgewalt auch Verbindlichkeit für die Landesebene.[408] Weil Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG aber nur auf die dort näher genannten „Grundsätze" Bezug nimmt, eröffnet das Grundgesetz den Ländern aus Rücksichtnahme auf ihre Eigenstaatlichkeit durchaus Gestaltungsspielräume bei deren landesverfassungsrechtlicher Implementierung.[409] Wie das BVerfG mehrfach entschieden hat, will das Grundgesetz mit Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG „weder Konformität noch Uniformität herbeiführen, sondern lediglich ein gewisses Maß an Homogenität vorgeben".[410] Aus Gründen eines funktionierenden Bundesstaats hielt der Verfassungsgeber des Grundgesetzes ein Mindestmaß an struktureller Homogenität zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten für opportun.[411]

Infolgedessen braucht die vom Grundgesetz für den Bund vorgegebene Ordnung nicht eins zu eins in den Landesverfassungen nachgezeichnet zu werden, mithin ist das Demokratieprinzip des Grundgesetzes für die Länder innerhalb der Grenzen des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG in seinem Ausgangspunkt

---

[408] BVerfGE 83, 60, 71.

[409] BVerfGE 83, 37, 58; s. auch BayVerfGH BayVBl. 2014, 17, 22.

[410] BVerfGE 83, 37, 58; s. auch BVerfGE 9, 268, 279; 24, 367, 390; 41, 88, 119; s. auch *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 209.

[411] BayVerfGH BayVBl. 2014, 17, 22; BerlVerfGH NVwZ-RR 2010, 169, 171; s. auch *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 208 f.

ein offenes, gestaltbares Prinzip.[412] Kraft ihrer Verfassungsautonomie ist es, wie das Bundesverfassungsgericht im 60. Entscheidungsband entschieden hat, dem Ermessen der Länder überlassen, „ob sie den Erlaß von Gesetzen dem Parlament vorbehalten oder daneben ein Volksgesetzgebungsverfahren vorsehen".[413] Ebenso erstreckt sich diese Gestaltungsfreiheit der Länder „auf die landesrechtlichen Bestimmungen darüber, unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Inhalten Volksbegehren und Volksentscheid zulässig sein sollen".[414] Da Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG auf Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG mit den dort erwähnten Abstimmungen Bezug nimmt, erblickt man in dieser Brücke einen „*Garanten* der weiter ausgebauten direkten Demokratie in den Bundesländern".[415] Zusammenfassend ist es dem Landesverfassungsgeber also nicht verwehrt, direktdemokratische Entscheidungen in der Landesverfassung vorzusehen, wenn es dadurch zu keiner Entfunktionalisierung des Parlaments in seiner Bedeutung als zentrales Gesetzgebungsorgan kommt.[416] Mit den Worten von *Martini* erweist sich das Landesrecht als ein „plebiszitäres Experimentierlaboratorium".[417]

Ist damit klar, dass auf Landesebene grundsätzlich das Volk als Entscheidungsträger eingesetzt werden kann, stellt sich die Anschlussfrage, welchen Bindungen die Bevölkerung bei der Entscheidung unterworfen ist. Führt das

---

[412] BremStGH NVwZ-RR 2014, 497, 498; s. auch *Augsberg*, ZG 2012, 251, 259.

[413] BVerfGE 60, 175, 208; s. auch BayVerfGH, NVwZ 1988, 242, 243; BerlVerfGH NVwZ-RR 2010, 169, 171; *Jung*, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, § 35 Rn. 10.

[414] BVerfGE 60, 175, 208; s. auch BayVerfGH, NVwZ 1988, 242, 243; BerlVerfGH NVwZ-RR 2010, 169, 171; *Jung*, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, § 35 Rn. 10.

[415] *Dreier/Wittreck*, in: Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 11 ff., 20; s. auch *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 211.

[416] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 111; s. auch *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 212.

[417] *Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet…, S. 23; ähnlich *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1; *Jung*, in: Härtel, Handbuch Föderalismus, § 35 Rn. 17.

Landesrecht direktdemokratische Entscheidungsverfahren ein, stellen sich die auf dieser Grundlage stattfindenden Abstimmungen des Volkes als Ausübung der Staatsgewalt durch ein Staatsorgan des Landes dar.[418] Unabhängig davon, ob die besonderen Organe des Landes oder das Landesvolk entscheiden, müssen die so getroffenen Entscheidungen in Einklang mit dem Bundesrecht stehen. Völlig zu Recht wurde von Seiten des Bayerischen und Berliner Verfassungsgerichtshofs betont, dass das Volk denselben Bindungen an das höherrangige Recht wie der Landtag bzw. das Abgeordnetenhaus unterliegt.[419] *Mayen* hat dies damit auf den Punkt gebracht, dass das, was der Gesetzgeber aufgrund des Primats der Verfassung nicht tun darf, das Volk genauso wenig darf.[420] Beschließt das Volk anstelle des Landtags ein Landesgesetz, muss dieses sowohl mit der Landesverfassung als auch dem Bundesrecht (s. Art. 31 GG) und den Vorgaben des Grundgesetzes kompatibel sein.[421] Als Schranken für die Eröffnung direktdemokratischer Verfahren auf Landesebene kommen somit die Einhaltung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung, die Unterscheidung zwischen Gesetzgebung und Verwaltung, die Grundrechte, aber auch der sich aus dem Demokratieprinzip ergebende Minderheitenschutz sowie die Bindung an sonstige Vorgaben des Bundesrechts in Betracht.[422]

---

[418] S. nur *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1, 3, 5.

[419] BayVerfGH NVwZ 1988, 242, 243; BerlVerfGH NVwZ-RR 2010, 169, 171.; zur Frage, ob die Einhaltung dieser Schranken im Wege einer Vorabprüfung vor der Abstimmung erfolgen sollte, BerlVerfGH LKV 2009, 514, 515; für eine Vorabprüfung BayVerfGH NVwZ 1985, 732, 734; *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 296 ff.

[420] *Mayen*, Diskussionsbeitrag, Band II/2 zum 69. Deutschen Juristentag, M 113.

[421] BerlVerfGH LKV 2009, 514, 515 f.

[422] Diese Bindungen kommen, sieht man vom Vorrang des Bundesrechts ab, bei der Ausübung von Volksabstimmungen auf Bundesebene im Übrigen gleichermaßen zum Tragen, s. auch *Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet…, S. 20.

2.1 Einhaltung der grundgesetzlichen Kompetenzordnung

Die Staatsgewalt der Länder wird in einem Bundesstaat durch die Verfassung des Gesamtstaates begrenzt.[423] Infolgedessen darf das Landesvolk als Staatsorgan Entscheidungen nur in denjenigen Bereichen treffen, die in den Kompetenzbereich des Landes fallen.[424] Bereits im 8. Entscheidungsband entschied das BVerfG zu den hamburgischen und bremischen Gesetzen über die Durchführung von Volksbefragungen über Atomwaffen, dass diese in die ausschließliche Kompetenz des Bundes für das Verteidigungswesen nach Art. 73 Nr. 1 GG sowie für den Bereich der Exekutive nach Art. 65a, 87a, b GG eingreifen, da durch die Volksbefragungsaktionen der Länder die zuständigen Verfassungsorgane des Bundes zur Änderung einer von ihnen für richtig gehaltenen und getroffenen Entscheidung in diesem Bereich angehalten werden sollten. Neben der Beeinträchtigung der Zuständigkeiten des Bundes durch eigene Regelungen der Ländern zu diesem Bereich würde es zu einem Aufgabenentzug des Bundes bereits dann kommen, wenn die Länder durch den Druck einer von ihnen angeordneten Volksbefragung die Bundesorgane zu einer von ihnen getroffenen Sachentscheidung zwingen wollten, das Ziel der Landesstaatswillensbildung mithin darin besteht, diesen dem verfassungsmäßig gebildeten Bundesstaatswillen entgegensetzen zu können.[425]

Dem lässt sich nach dem BVerfG auch nicht dadurch begegnen, dass man die landesgesetzlichen Volksbefragungen als Orientierungsmittel für die Mitglieder der Landesregierung im Bundesrat auffasst.[426] Im Übrigen sei der Bundesrat ein Verfassungsorgan des Bundes, das sich als Kollegialorgan aus

---

[423] BVerfGE 8, 104, 116; *Kirchhof*, ZSE 2010, 412, 421.

[424] *Kirchhof*, ZSE 2010, 412, 421. S. auch *Pestalozza*, NJW 1982, 1571, 1573, wonach das Verwaltungsaktreferendum die verfassungsrechtlichen Kompetenzgrenzen zu beachten hat: *„Es kann dem Volk nicht mehr Kompetenz vermitteln, als die Verwaltung hat*".

[425] BVerfGE 8, 104, 117 f.

[426] BVerfGE 8, 104, 119.

den Mitgliedern der Landesregierung und nicht aus den Ländern zusammensetzt.[427] Zwar könne das Parlament die Landesregierung oder ein Mitglied hiervon nach Maßgabe des Landesverfassungsrechts wegen seiner Haltung im Bundesrat zur Rechenschaft ziehen. Diese Überlegung könne aber nicht als Begründung für eine konsultative Volksbefragung dienen: „Eine ‚Instruktion' der Mitglieder der Landesregierung im Bundesrat durch das Landesvolk, auch eine bloß rechtlich unverbindliche in der Weise, daß sich die Vertreter im Bundesrat daran orientieren und sie zur Richtschnur ihres Handelns im Bundesrat machen, ist nach der Struktur des Bundesrats ausgeschlossen."[428]

Handelt das Landesstaatsvolk also bei einer Volksabstimmung anstelle des Landesgesetzgebers, muss es sich innerhalb der Gesetzgebungskompetenz des Landes bewegen.[429] Soweit das Land für einen Sachgegenstand nicht gesetzgebungsbefugt ist, müssen Volksabstimmungen über diesen Gegenstand unterbleiben.[430] Den Ländern und Gemeinden sind nach dem Grundgesetz Volksabstimmungen über Fragen der Bundesgesetzgebung verwehrt.[431] Das Land kann eine Volksabstimmung nicht unter Berufung auf seine Kompetenz in Bezug auf das Verwaltungsverfahren, etwa aus Art. 84 Abs. 1 GG, abstützen, wenn dadurch die bundesrechtlichen Vorgaben zum Entscheidungsinhalt unterlaufen würden. Letzteres wäre etwa der Fall,

---

[427] BVerfGE 8, 104, 120.

[428] BVerfGE 8, 104, 121. Dabei ist umstritten, ob sich diese Ausführungen nur auf diejenigen Konstellationen beschränken, in denen auf Landesebene das Volk direktdemokratisch nur auf die Gesetzgebung und damit nicht auf die Landesregierung Einfluss nehmen kann. *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 239 mit Nachweisen zur gegenteiligen Ansicht hat sich dafür ausgesprochen, dass in Bundesländern, in denen alle Angelegenheiten Gegenstand einer Volksinitiative sein können, das Volk im Wege einer solchen Initiative dazu anregen kann, dass sich die Landesregierung im Bundesrat in einer bestimmten Weise verhalten möge.

[429] *Kirchhof*, ZSE 2010, 412, 422.

[430] *Kirchhof*, ZSE 2010, 412, 422; s. auch *Pestalozza*, NJW 1982, 1571, 1572.

[431] *Kirchhof*, ZSE 2010, 412, 422.

wenn die Volksabstimmung die bundesrechtlich den Behörden zugewiesene Entscheidung hinsichtlich des „Ob" des Vorhabens und der Art und Weise seiner Verwirklichung ersetzen soll.[432]

Hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern ist der aus dem Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG abgeleitete Grundsatz der Bundestreue maßstabsbildend.[433] Das BVerfG hat mehrfach entschieden, dass unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit und Bundestreue bei einer Kollision von Sachkompetenzen die Ausübung einer Sachkompetenz des Landes bei einem offenbaren Missbrauch unzulässig sei und daher zu unterbleiben habe.[434] Der Grundsatz der Bundestreue kann eine Landesaufsichtsbehörde zum Einschreiten gegen eine Gemeinde bei einer empfindlichen, schwerwiegenden Störung der grundgesetzlichen Ordnung verpflichten, wenn das betroffene Verfassungsorgan zu einer Beseitigung der Störung selbst nicht in der Lage ist.[435]

Auch wenn das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht grundsätzlich in die Gesetzgebungsbefugnis des Landesgesetzgebers fällt, gilt dies nicht, wenn der Bundesgesetzgeber besondere verwaltungsverfahrensrechtliche Regelungen über die Zulassung von Infrastruktureinrichtungen aufgestellt hat, soweit ihm insoweit eine Annexkompetenz zusteht.[436] Dementsprechend hielt der Bayerische Verfassungsgerichtshof ein Volksbegehren zur Transrapidschwebebahn München für unzulässig. Zwar können mit der in der Landesverfassung vorgesehenen Volksgesetzgebung sachpolitische Anliegen der Landesgesetzgebung aufgegriffen werden. „Soweit jedoch – wie hier bei der Durchführung des Planfeststellungsverfahrens nach dem Gesetz zur Regelung des Planungsverfahrens für Magnetschwebebahnen – keine

---

[432] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 123.

[433] BVerfGE 73, 118, 197; 103, 81, 88; BVerfG NJW-RR 2005, 1431, 1432.

[434] BVerfGE 4, 115, 140; 14, 76, 99; 61, 149, 205; BVerfG NVwZ 2000, 1036, 1037.

[435] BVerfGE 8, 122, 138 ff.; BVerfG NVwZ 2013, 1468, 1477.

[436] *Ewer*, NJW 2011, 1328, 1330 unter Verweis auf BVerfGE 26, 338, 370; s. auch *Gurlit*, JZ 2012, 833, 840.

Kompetenz des Landesgesetzgebers gegeben ist, kommt auch eine Volksinitiative nicht in Betracht".[437] Bei einem bundesrechtlich geregelten Eröffnungskontrollverfahren darf sich der Landes- und damit auch der Volksgesetzgeber wegen des Vorrangs des Bundesrechts (Art. 31 GG) hierüber nicht hinwegsetzen[438] und mangels Gestattung durch das Bundesrecht die Art und Weise der Entscheidung nicht abweichend ausgestalten.

2.2 Volksabstimmungen bei Verwaltungsentscheidungen?

Bislang wird nur selten thematisiert, ob sich Volksabstimmungen auf Landesebene zwingend auf den Tätigkeitsbereich der Volksvertretung beschränken müssen oder auch Entscheidungen des besonderen Organs der vollziehenden Gewalt betreffen können. Ein Blick auf die landesverfassungsrechtlichen Regelungen ergibt, dass die direktdemokratischen Verfahren in aller Regel die Volksgesetzgebung, nicht aber Entscheidungen der Verwaltungsbehörden betreffen.

a) Parlamentarische Entscheidungen über Vorhabenzulassungen?

Sollte sich aus dem Landes- oder gar Bundesverfassungsrecht ergeben, dass Volksabstimmungen nur innerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Parlaments zulässig sind, wären die nach dem geltenden Recht bestehenden Möglichkeiten, das Volk über Projekte abstimmen zu lassen, über deren Zulassung die Landesbehörden befinden, unter Zugrundelegung der vorherrschenden Meinung sehr beschränkt. Denn in der Mehrzahl der Fälle erfolgt die Beschlussfassung über die Planung und Zulassung von Projekten durch

[437] BayVerfGH NVwZ-RR 2008, 719, 721.

[438] S. auch VerfGH NRW NVwZ 1988, 244 f.; BayVerfGH, NVwZ 1988, 242, 243; *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 113.

die Verwaltung und nicht durch das Parlament in Gesetzesform.[439] Mit den Worten des BVerfG ist es letztlich eine Ausprägung des Gewaltenteilungsgrundsatzes, dass der Legislative der Erlass abstrakt-genereller Regelungen vorbehalten ist, während konkret-individuelle Entscheidungen im Regelfall von der Exekutive getroffen werden.[440] Soweit jedoch das Parlament nach dem BVerfG auch in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber planerisch tätig werden kann und es kein entgegenstehendes Bundesrecht gibt, können diese Entscheidungen auch Gegenstand einer Volksabstimmung sein.[441]

aa) Rechtsprechung des BVerfG

In seiner Entscheidung über die Südumfahrung Stendal hob das BVerfG zunächst hervor, dass nach dem Gewaltenteilungssystem des Grundgesetzes (s. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG) dem Parlament die Aufgabe der Normsetzung und der Verwaltung die Vollziehung von Gesetzen im Einzelfall zukommt.[442] Die Planung von Vorhaben lasse sich keiner dieser beiden Tätigkeiten eindeutig zuordnen. Weder werde bei ihr ein bestimmter Lebenssachverhalt unter die Tatbestandsmerkmale einer Norm subsumiert, noch würden mit

---

[439] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 113; zum landesverfassungsrechtlichen Bezug von Volksbegehren und Volksentscheid auf Gesetze BayVerfGH, NVwZ 1988, 242, 243.

[440] BVerfG NJW 2013, 3151, 3161 Rn. 128; s. auch *Sachs*, in Sachs, GG, Art. 19 Rn. 20.

[441] S. *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 113; s. auch *Ewer*, NJW 2011, 1328, 1330; *Möstl*, VVDStRL 72 (2012), 355, 389. Nach *Groß*, DÖV 2011, 510, 513 sind Großprojekte Gegenstand der politischen Willensbildung und insoweit, je nach landesrechtlicher Regelung, auch abstimmungsfähig. *Möstl*, VVDStRL 72 (2012), S. 355 ff., 389 weist jedoch in Fn. 184 darauf hin, dass derartige (auch plebiszitär gefasste) Beschlüsse unverbindlich sind; *Wohlfarth*, LKRZ 2013, 138, 140 ist demgegenüber der Ansicht, dass die Vorhabenzulassung keine legislative Tätigkeit ist und an der Kompetenz des Landtags vorbeigehe.

[442] BVerfGE 95, 1, 15 f.; dazu, dass Entscheidungen über Anlagengenehmigungen Sache der Verwaltung sind, *Steinberg*, Die Verw. 16 (1983), 465, 471.

der Planungsentscheidung generell-abstrakte Vorgaben für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen getroffen.[443] Die Planung habe keinen konditionalen, sondern finalen Charakter und beruhe auf einem komplexen Prozess der Gewinnung, Auswahl und Verarbeitung von Informationen, der Zielsetzung sowie der Auswahl einzusetzender Mittel.[444] Zwar sei die Planvorbereitung eindeutig Sache der Exekutive. Da das Parlament aber grundlegende Fragen auch selbst entscheiden dürfe, könne der Gesetzgeber „dementsprechend – auf Initiative und Vorbereitung von Regierung und Verwaltung hin – durch Gesetz einen Plan beschließen, sofern die Materie ihrer Natur nach geeignet ist, gesetzlich geregelt zu werden, und sonstige verfassungsrechtliche Gründe nicht entgegenstehen."[445]

Detailpläne aus dem Bereich der anlagenbezogenen Fachplanung mit konkreten Regelungen zu einem einzelnen Vorhaben seien nach dem Verfassungsrecht nicht per se einer gesetzlichen Regelung unzugänglich. Unter den Gesetzesbegriff des Grundgesetzes würden, wie man an Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG und Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG erkennen könne, nicht nur generelle Regelungen fallen. Auch sei das Parlament nach Aufgabe und Verfahren durchaus dazu in der Lage, anlagenbezogene Fachplanungsentscheidungen als eigenständige gestaltende Regelungen zu treffen.[446] Da die Verwaltung allerdings den für komplexe Fachplanungen nötigen Verwaltungsapparat und Sachverstand besitze, dürfe das Parlament solche Entscheidungen, die dann durch Gesetz ergehen, lediglich bei Vorliegen guter Gründe im Einzelfall hierfür an sich ziehen, etwa weil aus Gemeinwohlgründen eine schnelle Vorhabenrealisierung notwendig ist.[447]

---

[443] BVerfGE 95, 1, 16; kritisch *Ossenbühl*, in: Festschr. f. Hoppe, S. 183, 186 f.

[444] BVerfGE 95, 1, 16.

[445] BVerfGE 95, 1, 16; nicht unkritisch *Gärditz*, GewArch 2011, 273, 274 f.

[446] BVerfGE 95, 1, 17; dazu *Ossenbühl*, in: Festschr. f. Hoppe, S. 183, 187 f.

[447] BVerfGE 95, 1, 17; s. auch *Haug*, ZParl 2012, 446, 455; nicht unkritisch *Ossenbühl*, in: Festschr. f. Hoppe, S. 183, 188 f.

In den Gesetzesmaterialien für die Standortauswahl eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle wurde die in § 20 StandAG enthaltene Entscheidung des Bundesgesetzgebers über den Endlagerstandort unter Rekurs auf die Stendal-Entscheidung des BVerfG mit der besonderen Bedeutung der Endlagerung radioaktiver Abfälle als großes Infrastrukturprojekt und nationale Aufgabe begründet.[448] Nach mehreren Jahren des Streits über einen geeigneten Standort soll die Perspektive für eine möglichst breit von der Gesamtbevölkerung in Deutschland getragene Lösung eröffnet werden.[449] „Dabei bietet die Entscheidungsform des Gesetzes das größtmögliche Maß an demokratischer Legitimation und damit die größtmögliche Chance auf eine dauerhaft akzeptierte Streitentscheidung. Dies wird durch den außerordentlich hohen Stellenwert der hier berührten Schutzgüter unterstrichen".[450] Ferner werde die Annahme des Vorliegens „guter" bzw. „triftiger" Gründe dadurch erleichtert, dass auch noch ein nachgelagertes Genehmigungsverfahren über die Errichtung, den Betrieb und die Stilllegung der konkreten Anlage stattfinde.[451] Teile des Schrifttums halten diese Begründung für nicht überzeugend.[452]

Legt man die vom BVerfG entwickelten Maßstäbe zugrunde, wird man in aller Regel die Möglichkeit einer Entscheidung des Landtags per Gesetz über die Zulassung einzelner Geothermievorhaben verneinen müssen. Erste Zweifel an einer diesbezüglichen Zuständigkeit ergeben sich bereits daraus, dass die bergrechtlichen Zulassungsentscheidungen keine fachplanerischen Abwägungsentscheidungen im herkömmlichen Sinne, sondern gebundene Entscheidungen sind.[453] Allerdings wird in verfassungskonformer Auslegung

---

[448] BT-Drucks. 17/13471, S. 29.

[449] BT-Drucks. 17/13471, S. 30.

[450] BT-Drucks. 17/13471, S. 30.

[451] BT-Drucks. 17/13471, S. 30.

[452] Z. B. *Keienburg*, NVwZ 2014, 1133, 1134 f.

[453] S. dazu *Steinberg/Wickel/Müller*, Fachplanung, § 1 Rn. 150.; BVerwGE 127, 272, 275 f.; OVG Koblenz DVBl. 2011, 47, 48; OVG Münster ZUR 2006, 487, 488.

des Bergrechts vom Erfordernis einer enteignungsrechtlichen Gesamtabwägung ausgegangen, und damit zumindest eine Annäherung an das sonstige Planungs- und Zulassungsrecht vorgenommen.[454] Selbst wenn man dies ausreichen lassen würde, wird es aber regelmäßig an ausreichend gewichtigen sachlichen Gründen für eine Entscheidung durch das Parlament über derartige Vorhaben fehlen.

Nach der Zusammenfassung der BVerfG-Rechtsprechung durch *Eisenmenger* bedarf es zur Rechtfertigung für eine Legalplanung eines Gemeinwohlbezugs und Zeitmoments.[455] Beim Gemeinwohlbezug wird man einerseits die Wichtigkeit des Vorhabens für die überörtliche Energieversorgung, aber auch die schädlichen Effekte des jeweiligen Vorhabens einstellen können. Betrachtet man die momentan zur Debatte stehenden Geothermievorhaben ist der Beitrag des jeweiligen Geothermievorhabens für die Energieversorgung des Bundeslandes als solchem wohl eher niedrig anzusetzen und auch ihre räumliche Reichweite beschränkt. Die Entscheidung über die Zulassung eines Geothermievorhabens ist von ihrer Grundrechtsrelevanz gegenüber der Entscheidung über die Standortauswahl für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle deutlich geringer und stößt vor allem bei den unmittelbar in der Reichweite dieses Vorhabens wohnenden Personen, dagegen weniger landes- oder gar bundesweit auf großes Interesse. Die Verwaltung ist mit Blick auf den ihr zur Verfügung stehenden Behördenapparat zur Sachaufklärung sowie Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen auf den Einzelfall besser ausgestattet. Hinzukommt, dass sie im Unterschied zum Parlament über langjährige Erfahrungen im Gesetzesvollzug verfügt. Auch lässt sich im Moment angesichts der Risiken dieser Technologie kaum sagen, dass eine Entscheidung des Parlaments aus Beschleunigungsgründen geboten ist. Allein der Umstand, dass ein Vorhaben oder ein Thema besonders

---

[454] *Durner/Karrenstein*, DVBl. 2014, 182, 184.

[455] *Eisenmenger*, NVwZ 2013, 621, 622, wobei die Stendal-Entscheidung des BVerfG nach Auffassung der Autorin kaum als abschließend betrachtet werden kann.

umstritten ist, führt nicht zum Vorliegen einer „wesentlichen" Entscheidung, über die das Parlament nach der Wesentlichkeitstheorie zu befinden hat.[456]

bb) Vorschlag von Wißmann

In seinem Referat auf der Staatsrechtslehrertagung 2013 hat sich *Wißmann* für eine neue, von der BVerfG-Rechtsprechung abweichende Konzeption des Verhältnisses zwischen Parlament und Verwaltung ausgesprochen. Er plädierte für einen „Entscheidungsverbund, in dem *Verwaltungsarbeit und gesetzgeberische Entscheidung funktional adäquat eingesetzt* werden".[457] Bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben solle die Verwaltung nach bisherigem Muster die Materie aufbereiten und eine Entscheidung vorbereiten, die dann aber Sache des Gesetzgebers sei.[458] Während der Verwaltung die Gewichtung der Abwägungsbelange obliege, habe der Gesetzgeber über feststehende Alternativen zu entscheiden. Die nachlaufende Verwirklichung des Vorhabens soll dagegen wieder in die Zuständigkeit der Infrastrukturverwaltung zurückfallen.[459] Der so konstruierte Entscheidungsverbund greife nicht in den Kernbereich der Exekutive ein und führe auch keine verabsolutierte Entscheidungsfreiheit des Parlaments herbei.[460] Vorteil dieses Entscheidungsmodells sei die Berücksichtigung der hervorgehobenen Legitimation des Parlaments.[461]

---

[456] BVerfGE 68, 1, 108 f.; 98, 218, 251; *Ewer*, NJW 2011, 1328, 1331; *Kirchhof*, ZSE 2010, 412, 438; *Stender-Vorwachs*, NVwZ 2012, 1061, 1065; *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 114. Dagegen hat sich *Pestalozza*, NJW 1982, 1571, 1573 dafür ausgesprochen, dass der Gesetzgeber generell über alles Wesentliche, sei es nun die Rechtsetzung oder eine Einzelentscheidung, entscheiden können soll.

[457] *Wißmann,* VVDStRL 73 (2013), S. 369 ff., 415.

[458] *Wißmann,* VVDStRL 73 (2013), S. 369 ff., 415 f.

[459] *Wißmann,* VVDStRL 73 (2013), S. 369 ff., 416.

[460] *Wißmann,* VVDStRL 73 (2013), S. 369 ff., 416 f.

[461] *Wißmann,* VVDStRL 73 (2013), S. 369 ff., 417 f.

So sympathisch dieser Vorschlag auf den ersten Blick erscheint,[462] bleiben doch erhebliche Zweifel an seiner Durchsetzungsfähigkeit. Müsste sich das Parlament mit allen Zulassungen von Infrastrukturvorhaben befassen, wäre damit ein Mehr an Arbeitsbelastung für es verbunden, das sich zu Lasten seiner anderen Aufgaben auswirken würde. Wird man bei vereinzelten Entscheidungen über die Zulassung eines Vorhabens angesichts der Besonderheiten des Einzelfalls noch davon ausgehen können, dass der Landtag diese Entscheidungen wohlvorbereitet trifft, werden bei einer Ausdehnung derartiger Entscheidungen des Parlaments Zweifel daran aufkommen, ob es seiner Verantwortung noch gerecht werden kann. Denn die Zulassung eines Vorhabens setzt Detailkenntnisse des Projekts und der Umstände vor Ort voraus. Hier zeigt sich sehr schnell, dass die Verwaltung und nicht das Parlament nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise besser für derartige Entscheidungen geeignet ist.[463] Die Verwaltung verfügt, wenn auch nur mittelbar, ebenfalls über eine ausreichende demokratische Legitimation, um über die Zulassung von Vorhaben im Einzelfall entscheiden zu können.

Hinzu kommt, dass durch die Verwobenheit und das Ineinandergreifen der Beiträge die Verantwortlichkeiten nicht mehr klar zu Tage liegen, was zu Folgeproblemen, z. B. beim Rechtsschutz, führen kann. Schließlich wurde in der Diskussion des Referates bezweifelt, ob bei der Ersetzung der aufklärerisch rationalen Begründung eines Planfeststellungsbeschlusses durch eine dezisionistisch politische Entscheidung tatsächlich Legitimitätsgewinne zu verzeichnen seien.[464] Auch wurde auf den Vorteil verwiesen, dass Planfeststellungsbeschlüsse als Verwaltungsakte ergehen, die in Bestandskraft erwachsen. „Was wäre hingegen mit einem Gesetz des Landes oder Bundes,

---

[462] So auch der Diskussionsbeitrag von *Burgi*, VVDStRL 73 (2013), S. 428 ff., 430; *Masing*, VVDStRL 73 (2013), S. 428 ff., 436.

[463] In diese Richtung wohl auch der Diskussionsbeitrag von *Möstl*, VVDStRL 73 (2013), S. 428 ff., 436.

[464] *Hoffmann*, Diskussionsbeitrag in VVDStRL 73 (2013),S. 428 ff., 447.

wenn beispielsweise nach einer entsprechenden Landtags- oder Bundestagswahl die Mehrheit wechselt und das alte Gesetz plötzlich aufgehoben werden soll?"[465] Insgesamt dürften die hier jeweils zur Debatte stehenden Geothermievorhaben zu einzelfallbezogen und auch von ihren räumlichen Auswirkungen noch zu gering sein, um das von *Wißmann* vorgeschlagene Modell bei ihnen ernsthaft in Erwägung zu ziehen.

b) Folgerung

Nach all dem sind Entscheidungen des Parlaments in Gesetzesform über die für ein Geothermievorhaben benötigten berg-, wasser- und baurechtlichen Zulassungsentscheidungen meistens ausgeschlossen. Daher stehen diese Entscheidungen nicht für Volksabstimmungen anstelle eines Gesetzesbeschlusses des Parlaments offen. Abweichendes könnte unter Umständen für Entscheidungen mit Relevanz für die Geothermievorhaben auf vorgelagerter Ebene gelten, z. B. bei Fachplanungsvorhaben, bei denen das „Ob" bestimmter Vorhaben durch gesetzlichen Bedarfsplan festgelegt wird,[466] oder raumordnerischen Regelungen für das Landesgebiet.[467] Derartige Entscheidungen auf einer der konkreten Zulassungsentscheidung vorgelagerten Stufe sind eher abstrakter Natur und eignen sich eher für Entscheidungen im politischen Modus. Zutreffend betonte jedoch der Bayerische Verfassungsgerichtshof, dass derartige raumordnerische Festlegungen keinesfalls

---

[465] *Dietz*, Diskussionsbeitrag in VVDStRL 73 (2013), S. 428 ff., 441.

[466] *Franzius*, GewArch 2012, 225, 235; s. auch *Böhm*, NuR 2011, 614, 617; zur Möglichkeit gesetzlicher Bedarfspläne BVerfGE 95, 1, 22 f.; für die Möglichkeit einer Abstimmung über die abstrakte Grundsatzfrage des „Ob" eines Vorhabens in alleiniger Trägerschaft des Landes *Heidebach*, in: Schnabl/Scholz, Aufgeschlossen für Wandel – verankert in gemeinsamen Grundwerten, S. 141 ff., 144; auch *Schink*, ZG 2011, 226, 247 hält eine Bedarfserörterung für erwägenswert.

[467] Dazu BayVerfGH, NVwZ 1988, 242, 243; zu den rechtlichen Unsicherheiten, die unterirdische Raumplanung betreffend, *Hellriegel*, NVwZ 2013, 111, 112; *Ewer/Behnsen/Dahmke*, SchlHA 2013, 89 ff.

so weit gehen können, dass sie im Ergebnis einer fachplanerischen Entscheidung mit einer unmittelbaren Wirkung für jedermann unter Ausschluss jedes weiteren Verwaltungsverfahrens für den Vollzug der Gesetze im Einzelfall gleichkommen.[468]

Das BVerfG ließ in seiner Garzweiler II-Entscheidung offen, ob und unter welchen Voraussetzungen der Gesetzgeber auf Bundes- oder Landesebene energieversorgungspolitische Grundentscheidungen an sich ziehen könne, weil der Landesgesetzgeber sich darauf beschränkt haben könne, die energiepolitischen Entscheidungen der Landesregierung durch Regelungen im Landesplanungsgesetz mitzutragen.[469] Da es bei der Sicherstellung der Energieversorgung um eine grundrechtswesentliche Entscheidung geht, wird man ihm die Berechtigung für derartige Grundentscheidungen kaum absprechen können. Weil sich der Landesgesetzgeber hier auf einer Ebene oberhalb der Zulassung konkreter Einzelvorhaben bewegt, steht ihm bei derartigen energiepolitischen Entscheidungen ein weiter Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum zu.[470]

2.3 Volksabstimmungen über Verwaltungsentscheidungen und Gewaltenteilung

Ob für Volksabstimmungen über Verwaltungsentscheidungen auf Landesebene eine Verfassungsänderung notwendig ist, muss für jede Landesverfassung selbst beantwortet werden. Weil die landesweiten Abstimmungsmöglichkeiten für das Volk regelmäßig eingehend in den jeweiligen Landesverfassungen ausgeformt wurden, wird man meistens vom Vorliegen einer abschließenden Regelung ausgehen können, die nur im Wege einer Ände-

[468] BayVerfGH, NVwZ 1988, 242, 243.

[469] BVerfG NVwZ 2014, 211, 228 Rn. 289.

[470] BVerfG NVwZ 2014, 211, 228 Rn. 288.

rung der Landesverfassung auf Administrativentscheidungen erweitert werden kann.[471] Unabhängig davon soll an dieser Stelle die Vereinbarkeit derartiger Regelungen mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz erörtert werden,[472] der für die Länder über das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG Geltung beansprucht.[473]

Richtigerweise steht der Gewaltenteilungsgrundsatz Volksabstimmungen über Entscheidungen der Verwaltung nicht per se entgegen.[474] Gem. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG wird die Staatsgewalt durch das Volk in […] Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung und der vollziehenden Gewalt […] ausgeübt. Weil die Verwaltung wie das Parlament die Staatsgewalt nur anstelle des Volkes ausübt, ist nicht einzusehen, warum dem Volk nicht in bestimmten geeigneten Fällen die Befugnis zustehen soll, die Entscheidungskompetenz der Verwaltung an sich zu ziehen und an deren Stelle auszuüben.[475] Wenn in der Gesetzgebung der Wille des Volkes abstrakt-generell abgebildet wird und die Verwaltung diesen im Einzelfall verwirklicht, müsste es dem Volk genauso möglich sein, den einmal gebildeten Willen im Einzelfall zur Verwirklichung zu bringen. Der Wortlaut des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG ist angesichts der verwendeten Konjunktionen „und" sowie der nachfolgenden Aufzählung offen. Ihm lässt sich nicht entnehmen, dass Abstimmungen nur im legislativen Bereich zulässig sein sollen. „Volksabstimmun-

---

[471] Zur bayerischen Rechtslage *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1, 4. Ebenfalls für eine Verfassungsänderung *Heidebach*, in: Schnabl/Scholz, Aufgeschlossen für Wandel – verankert in gemeinsamen Grundwerten, S. 141 ff., 146; *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 89 f.

[472] Offen gelassen von *Franzius*, GewArch 2012, 225, 235.

[473] BVerfGE 2, 307, 319; *Heidebach*, in: Schnabl/Scholz, Aufgeschlossen für Wandel – verankert in gemeinsamen Grundwerten, S. 141 ff., 145.

[474] Für eine solche Öffnung *Geitmann*, ZRP 1988, 126, 130; *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 41; a. A. unter Umständen *Ewer*, NJW 2011, 1328, 1330.

[475] *Heidebach*, in: Schnabl/Scholz, Aufgeschlossen für Wandel – verankert in gemeinsamen Grundwerten, S. 141 ff., 145.

gen werden deshalb außerhalb der Reihe von Gesetzgebung und vollziehender Gewalt aufgeführt, weil diese beiden Gewalten durch das Volk selbst ausgeübt werden können."[476] Zutreffend hat *Pestalozza* bereits im Jahre 1982 darauf hingewiesen, dass es wenig einleuchtet, dass das Volk mit der Gesetzesinitiative und dem Gesetzesreferendum auf diejenige Gewalt Einfluss nehmen kann, auf die es über Wahl und Wiederwahl ohnehin schon Einflussmöglichkeiten hat, die Verwaltung dagegen von einer unmittelbaren Einflussnahme durch das Volk exkludiert sei.[477] Infolge der Ausklammerung der Verwaltungsentscheidungen von den direktdemokratischen Verfahren würden hochbedeutsame Verfahren der Volkskontrolle entzogen, obwohl eine solche durchaus angebracht sei.[478]

Bestätigt wird dieser Standpunkt durch einen Blick auf die kommunale Ebene. Da der Gemeinderat nicht zur Legislative, sondern Exekutive zählt,[479] kann gerade die Gemeindeebene auf eine lange Tradition von Bürgerentscheiden in Verwaltungsangelegenheiten zurückblicken.[480] So meinte das BVerfG im Rastede-Beschluss: „Die Zurückhaltung, die der Verfassungsgeber bei der Zulassung unmittelbar-demokratischer Elemente_auf Bundesebene geübt hat, wird auf der örtlich bezogenen Ebene der Gemeinden ergänzt durch eine mit wirklicher Verantwortlichkeit ausgestatteten Einrichtung der Selbstverwaltung, durch die den Bürgern eine wirksame Teilnahme an den Angelegenheiten des Gemeinwesens ermöglicht wird".[481] Zwar finden sich teilweise Argumentationsansätze, wonach das Volk nur anstelle der Volksvertretung, die auf Gemeindeebene mit dem Gemeinderat

---

[476] *Heidebach*, in: Schnabl/Scholz, Aufgeschlossen für Wandel – verankert in gemeinsamen Grundwerten, S. 141 ff., 145; s. auch *Möstl*, VVDStRL 72 (2012), S. 355 ff., 383 f.

[477] *Pestalozza*, NJW 1982, 1571, 1572.

[478] *Pestalozza*, NJW 1982, 1571, 1572; s. auch *Steinberg*, Die Verw. 16 (1983), 465, 472.

[479] BVerfGE 78, 344, 348.

[480] *Heidebach*, in: Schnabl/Scholz, Aufgeschlossen für Wandel – verankert in gemeinsamen Grundwerten, S. 141 ff., 145 f.; s. auch *Möstl*, VVDStRL 72 (2012), S. 355 ff., 384.

[481] BVerfGE 79, 127, 150.

gleichzusetzen sei, abstimmen können soll.[482] Argumentativ wird dies mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung[483] und dem Umstand begründet, dass gerade die Selbstverwaltungsangelegenheiten den Gemeinden und Kreisen regelmäßig entsprechende Freiräume belassen würden.[484] Dabei wird jedoch verkannt, dass auch der selbstverwaltend agierende Gemeinderat die gesetzlichen Vorgaben beachten muss, und den Verwaltungsbehörden außerhalb der kommunalen Selbstverwaltung Entscheidungen obliegen können, in denen sie, wie etwa bei der Fachplanung, über Gestaltungsbefugnisse verfügen. Nach der Konzeption des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG entscheidet entweder das Volk durch Abstimmungen oder die dort aufgezählten, mittelbar demokratisch legitimierten Organe. Entscheidet das Volk anstelle der Exekutive, ist es dabei – wie diese – gem. Art. 20 Abs. 3 GG an Gesetz und Recht gebunden.[485] Insbesondere wenn die staatlichen Stellen den letztlich zur Abstimmung unterbreiteten Entscheidungsvorschlag erarbeiten, kann dies angesichts des Wissens um das noch ausstehende Billigungserfordernis durch das Volk zu einer besonderen Sorgfalt bei dessen Erarbeitung führen.[486] Darüber hinaus kann die Auseinandersetzung mit dem Vorschlag im Abstimmungskampf dazu führen, dass dessen Schwachstellen erkannt und vorzugswürdigere Alternativen entwickelt werden.[487] Der Gewaltenteilungsgrundsatz steht Volksabstimmungen im Verwaltungsbereich demnach nicht per se entgegen. Davon ist die Frage nach für Volksabstimmungen geeigneten Administrativentscheidungen zu unter-

---

[482] In diese Richtung *Möstl*, VVDStRL 72 (2012), S. 355 ff., 384.

[483] Badura, in: Festschr. f. für Redeker, 1993, S. 111 ff., 123; *Möstl*, VVDStRL 72 (2012), S. 355 ff., 384 bei Fn. 162.

[484] *Möstl*, VVDStRL 72 (2012), S. 355 ff., 384 bei Fn. 164.

[485] *Heidebach*, in: Schnabl/Scholz, Aufgeschlossen für Wandel – verankert in gemeinsamen Grundwerten, S. 141 ff., 146.

[486] So *Haug*, Die Verw. 47 (2014), 221, 239.

[487] *Haug*, Die Verw. 47 (2014), 221, 239 f.

scheiden. Derartige Abstimmungen machen vor allem dort Sinn, wo mehrere mögliche Entscheidungen in Betracht kommen und es für die Verwaltung keine gesetzliche Festlegung auf eine einzig richtige Entscheidung gibt.[488]

Auf der Linie der hier vertretenen Meinung bewegt sich auch der im Bayerischen Landtag eingebrachte Gesetzentwurf, wonach über Vorhaben des Staates mit landesweiter Bedeutung zwar keine Volksabstimmungen, aber Volksbefragungen auf übereinstimmenden Beschluss von Landtag und Staatsregierung durchgeführt werden können sollen. Unter „Vorhaben des Staates" werden dabei alle Angelegenheiten verstanden, die auf ein staatliches (Regierungs-)Handeln ausgerichtet sind.[489] Als Beispiele für Vorhaben von „landesweiter Bedeutung" werden insbesondere solche zur Herstellung und Sicherung einer für Bayern insgesamt relevanten Infrastruktur genannt.[490] Dieses von der Bayerischen Staatsregierung eingebrachte Gesetz steht nicht deshalb in der Kritik, weil über Verwaltungsangelegenheiten abgestimmt wird, sondern weil das Instrument der Volksbefragung ohne Verfassungsänderung durch einfaches Landesgesetz eingeführt werden soll.[491]

Auch in Hamburg wurde von einzelnen Abgeordneten der Erlass eines Gesetzes zur Ermöglichung von Volksbefragungen beantragt, wonach der Senat auf Antrag von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten der Bürgerschaft zur Ermittlung des Volkswillens eine die Bürgerschaft nicht bindende Volksbefragung „zu wichtigen gesamtstädtischen Fragen" durchführen soll.[492]

---

[488] Demgegenüber sind *Erler/Arndt*, VBlBW 2014, 81, 83 der Ansicht, dass materielle Abwägungen aufgrund der Gewaltenteilung den Behörden zustehen; s. dazu auch *Schönenbroicher*, VBlBW 2012, 445, 448.

[489] Bayr. LT-Drucks. 17/1745, S. 5.

[490] Bayr. LT-Drucks. 17/1745, S. 5.

[491] Dazu *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, S. 1 ff.

[492] Hamb. LT-Drucks 20/11906, S. 2.

2.4 Volksabstimmungen und weitere verfassungsrechtliche Vorgaben

Immer wieder werden Bedenken an Volksabstimmungen über einzelne (Infrastruktur-)Projekte erhoben, weil diese möglicherweise zu einer Schwächung der Grundrechte führten. Dies soll hier zunächst in allgemeiner Form erörtert und anschließend untersucht werden, ob Abstimmungen bei gebundenen Entscheidungen mit Blick auf die Grundrechte ausgeschlossen sind.

a) Schwächung der Grundrechte durch Volksabstimmungen?

Prantl vertritt in seinem Buch über „Glanz und Elend der Grundrechte" den Standpunkt, dass Volksabstimmungen etwas Wunderbares sein können, wenn sie Ausdruck einer kollektiven Verantwortung für das Gemeinwesen sind, „aber auch etwas Furchtbares […], wenn sich darin nur Egoismen addieren und die Vorurteile gegenüber Minderheiten verfestigen".[493] Entscheidet das Volk anstelle des Gesetzgebers oder der Verwaltung, übt es als Staatsorgan Staatsgewalt aus[494] und ist dabei wie diese staatlichen Stellen an die Grundrechte des Grundgesetzes (Art. 1 Abs. 3 GG) und auf Landesebene auch an die Landesgrundrechte gebunden.[495] Dafür spricht u. a. der durch Art. 1 Abs. 3 GG anvisierte lückenlose Grundrechtsschutz sowie das mit den Grundrechten verfolgte Anliegen, der (gesetzgebenden) Mehrheit zum Schutz der Individuen und Minderheiten Grenzen aufzuerlegen.[496]

Da die Bürger gewohnt sind, Grundrechtsberechtigte, aber nicht grundrechtsverpflichtet zu sein, besteht die Gefahr, dass ihnen im Zuge der Ab-

---

[493] *Prantl*, Glanz und Elend der Grundrechte, S. 182 f.; zu den negativen Implikationen z. B. auf schlecht integrierte Minderheiten *Christmann*, Die Grenzen direkter Demokratie, S. 254., S. 62 ff.

[494] *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1, 3; *Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet…, S. 86 f.; s. auch *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 88 f.

[495] Eingehend *Hartmann*, DVBl. 2006, 1269, 1272 ff.

[496] *Hartmann*, DVBl. 2006, 1271, 1272 f.

stimmung nicht hinreichend bewusst ist, dass sie in anderer Funktion agieren und für ihre Entscheidung andere Kriterien als im Verhältnis von Privatpersonen untereinander maßgeblich sind. Deshalb geht nach Meinung von *Paul Kirchhof* mit einem das Plebiszit beanspruchenden Staatsvolk wegen der Identität von Grundrechtsberechtigten und –verpflichteten ein Verlust der Geltungskraft der Grundrechte einher.[497] Auch *Christmann* sieht bei Volksabstimmung eine größere Gefahr für eine Schwächung der Grundrechte, weil im Falle der anonymen Stimmabgabe von den Abstimmungsberechtigten keinerlei Erklärung der eigenen Entscheidung verlangt werde[498] und sich die einzelnen Stimmbürger im Unterschied zu den Repräsentanten weder im öffentlichen Diskurs rechtfertigen noch die Folgen einer getroffenen politischen Entscheidung erläutern müssten.[499] Weitere Gegenargumente sind, dass die Stimmbürger mehrheitlich keine Rechtsexperten sind und sie bei einem komplexen Thema mit Grundrechtsbezug nur schwer einschätzen könnten, wie gravierend das jeweilige Problem tatsächlich sei.[500]

Bei einer verbindlichen Volksabstimmung in einer Verwaltungsangelegenheit ist jedoch viel weniger als bei einer bloß unverbindlichen Volksbefragung eine Verantwortungsdiffusion oder –auflösung auszumachen.[501] Denn bei der dezisiven Abstimmung sind es die abstimmungsberechtigen Personen selbst, welche für die getroffene Entscheidung verantwortlich zeichnen.[502] Sie müssen sich – so *Heußner/Pautsch* – selbst zur Rechenschaft

---

[497] *Kirchhof*, ZSE 2010, 412, 418; s. auch *Maurer*, in: Festschr. f. Würtenberger, S. 731 ff., 733 f.

[498] *Christmann*, Die Grenzen direkter Demokratie, S. 66 f.

[499] *Christmann*, Die Grenzen direkter Demokratie, S. 67.

[500] *Christmann*, Die Grenzen direkter Demokratie, S. 124 f., 134.

[501] *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1, 6.

[502] *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1, 6.

ziehen, was eine der Demokratie des mündigen Bürgers durchaus angemessene Verantwortungszuweisung sei.[503] Den Bedenken, dass viele Entscheidungen für die Bürger zu komplex und sie zur Beurteilung ihrer Rechtmäßigkeit nicht in der Lage seien, kann entgegenhalten werden, dass auch nicht alle Abgeordneten im Parlament Rechtsexperten zu sämtlichen zur Entscheidung anstehenden Fragen sind.[504] *Gabriel* hat in seinem Referat auf dem 69. DJT darauf hingewiesen, dass aus der Beteiligungspraxis einige Beispiele vorliegen, wonach komplexe politische Probleme durchaus die Bürger nicht zwangsläufig überfordern müssen.[505] Allerdings dürfte wohl in der Tat eine größere Zahl von Parlamentariern aufgrund ihrer stetigen Befassung mit der Gesetzgebung insgesamt zumindest über ein stärkeres Bewusstsein für Grundrechtsfragen und ein diesbezügliches Erfahrungswissen verfügen.

Wie man aber an mehreren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sowie der Landesverfassungsgerichte sehen kann, sind auch Parlamentarier nicht von dem Erlass verfassungswidriger Gesetze gefeit.[506] Zutreffend hat deshalb jüngst *Prantl* hervorgehoben, dass eine Demokratie Institutionen und Hintergrundvoraussetzungen zur Festigung ihrer Grundlagen braucht.[507] Man müsse nicht die Demokratie vor der Verfassung retten, sondern sie vielmehr mit der Verfassung hegen und pflegen.[508] Aus dem Blick der von einem Vorhaben Betroffenen kann die ihnen eröffnete Abstimmung

---

[503] *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1, 6.

[504] *Habermann, Schaal*, in: Heußner/Jung, Mehr direkte Demokratie wagen, S. 431 ff., 434; s. auch *Gabriel*, Referat, Band II/1 zum 69. Deutschen Juristentag, S. M 9 ff., M 17.

[505] *Gabriel*, Referat, Band II/1 zum 69. Deutschen Juristentag, S. M 9 ff., M 17.

[506] S. auch *Prantl*, Glanz und Elend der Grundrechte, S. 183.

[507] *Prantl*, Glanz und Elend der Grundrechte, S. 184; s. auch *Christmann*, Die Grenzen direkter Demokratie, S. 254.

[508] *Prantl*, Glanz und Elend der Grundrechte, S. 184 f.

durchaus ein Weg sein, der zum Schutz ihrer grundrechtlichen Belange beitragen kann,[509] zumal auch ihre Repräsentanten diesbezügliche Fehlentscheidungen treffen könnten.

Um einer Schwächung der Grundrechte bei der Ausübung von Staatsgewalt durch Volksabstimmungen entgegenzuwirken, sollte im Vorfeld der Abstimmungen den Abstimmungsberechtigten die Bindung an die Grundrechte klargemacht werden. Ihnen sollte von staatlichen oder neutralen Stellen, wenn notwendig, Hintergrundinformationen zur Beurteilung der anstehenden Frage aus der grundrechtlichen Perspektive an die Hand gegeben werden,[510] die sich auf den privaten Vorhabenträger, aber auch die von dem Vorhaben Betroffenen beziehen können.[511] Zusätzlich können weitere Einrichtungen und engagierte Gruppen den Abstimmenden entsprechende Informationen zur Verfügung stellen.[512] Wegen der relativen langen Dauer des Abstimmungsverfahrens verfügen die Bürgerinnen und Bürger über ausreichend Zeit, um sich mit der zu entscheidenden Frage vertraut zu machen.[513] Sollte es dennoch dazu kommen, dass die Abstimmenden die von der Abstimmung betroffenen eigenen Belange zu sehr berücksichtigen und deshalb zu einer im Ergebnis unverhältnismäßigen Beschränkung der Grundrechte anderer kommt, können sich diese dagegen gerichtlich wehren. Anders als in der Schweiz, wo das Bundesgericht gem. Art. 191 BV wegen der starken Gewichtung des demokratischen Prinzips an die Bundesgesetze gebunden ist,[514] können in Deutschland verfassungswidrige Ge-

---

[509] Dazu, dass das Partizipationsrecht der Präventivsicherung der eigenen Grundrechte dienen kann, *Haug*, Die Verw. 47 (2014), 221, 240.

[510] Dies allein hält *Kirchhof*, ZSE 2010, 412, 418 jedoch für unzureichend. Dazu, dass die Grundrechtsbindung des Art. 1 Abs. 3 GG schon gewisse Vorwirkungen im Vorfeld der Abstimmungen zeitigen kann, *Hartmann*, DVBl. 2006, 1269, 1273 ff.

[511] *Heidebach*, in: Schnabl/Scholz, Aufgeschlossen für Wandel – verankert in gemeinsamen Grundwerten, S. 141 ff., 147.

[512] Dazu *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1, 7.

[513] *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1, 7.

[514] S. dazu *Rhinow/Schefer*, Schweizerisches Verfassungsrecht, Rn. 2853 ff.

setze sowohl der Volksvertretungen als auch des Volkes selbst einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden. Angesichts der weiten Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG muss dies erst recht für rechts- oder gar verfassungswidrige Verwaltungsentscheidungen gelten. Spätestens wenn sich infolge einer Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes zeigt, dass Abstimmungsentscheidungen aufgrund einer Überakzentuierung der eigenen Interessen einer gerichtlichen Prüfung nicht standhalten, wird dies im Laufe der Zeit zu einer heilenden Wirkung führen und den Abstimmenden vor Augen führen, dass sie bei einer Entscheidung anstelle der Verwaltungsbehörden ebenfalls ausgewogene Entscheidungen zu fällen haben. Überdies verfügt Deutschland über eine gut funktionierende Gerichts- und Verfassungsgerichtsbarkeit, welche im Falle der Anrufung durch die Betroffenen grundrechtswidrige Entscheidungen korrigieren und die Ausübung der Staatsgewalt in die richtigen Bahnen lenken kann.[515] *Christmann* hat in einer vergleichenden Untersuchung die Bereitschaft von Richtern in Kalifornien nachgewiesen, vom Volk getroffene Entscheidungen trotz ihrer Annahme durch die Volksmehrheit für ungültig zu erklären.[516] Da in Deutschland alle Staatsgewalt an die Grundrechte gebunden ist, könnte – sollte eine derartige Abstimmung keine diesbezügliche Bindungswirkung für das Parlament entfalten – möglicherweise auch dieses dem verfassungswidrigen Zustand abhelfen, indem es den Gesetzesbeschluss des Volkes aufhebt oder ändert.[517] Auch bei von den staatlichen sozusagen „von oben" zur Abstimmung vorgelegte Fragen dürfte angesichts ihrer Bindung an die Gesetze, die Verfassung sowie das supra- und internationale Recht die Gefahr rechtswidriger Vorlagen tendenziell niedrig einzuschätzen sein.[518]

---

[515] *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 82; s. auch *Christmann*, Die Grenzen direkter Demokratie, S. 254.

[516] *Christmann*, Die Grenzen direkter Demokratie, S. 157 ff.

[517] *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 89; zur Bindungswirkung s. *Bugiel*, Volkswille und repräsentative Entscheidung, S. 299 ff.

[518] Zur Frage, ob hier nicht die Sorgfalt der Prüfung leiden könnte, *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1, 7 f.

Schließlich wäre darüber nachzudenken, ob man derartigen Grundrechtswidrigkeiten nicht dadurch zuvor kommen könnte, dass bereits vor der Zulassung bestimmter Fragen zur Abstimmung ihre Grundrechtskompatibilität kraft entsprechender Regelungen geprüft werden muss. Würde eine Eröffnung der Abstimmung über das Anliegen wegen seines rechtswidrigen Inhalts abgelehnt, könnten die Gerichte um Rechtsschutz ersucht werden, so dass grundrechtsproblematische Fragen bereits vorab einer Klärung zugeführt werden können. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof befürwortete im Gegensatz zu dem Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin eine solche Vorabprüfung. So könne vermieden werden, „daß die landesweiten Verfahren des Volksbegehrens und des Volksentscheids mit ihrem hohen Aufwand an Kosten, Verwaltungsarbeit und an politischem Einsatz der Befürworter und der Gegner durchgeführt werden, wenn von vornherein feststeht, daß das Gesetz nach einem erfolgreichen Volksentscheid wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht für nichtig erklärt werden müßte".[519] Auch wäre darüber nachzudenken, ob man nicht im Vorfeld von Volksabstimmungen einen speziellen Rechtsbehelf für eine Anrufung der Verfassungsgerichtsbarkeit schaffen könnte, damit diese präventiv die Grundrechtskompatibilität bzw. Verfassungsmäßigkeit der Abstimmungsanliegen prüfen kann.[520]

b) Volksabstimmungen und Einzelfallgesetz

Hält man Volksabstimmungen über einzelne Vorhaben anstelle des Parlaments für möglich, entsteht die Folgefrage, ob dadurch nicht gegen das in Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG statuierte Verbot des Einzelfallgesetzes verstoßen wird. Nach dieser Regelung muss, soweit nach diesem Grundgesetz ein

---

[519] Bay VerfGH, BeckRS 1985, 04365; für eine nachträgliche Prüfung dagegen BerlVerfGH LKV 2009, 514, 515; dazu, dass eine umfassende Vorabprüfung der Zulässigkeit nicht zwingend vom höherrangigen Recht geboten ist, Rux, S. 297 ff. (außer bei entgegenstehender Regelung in der Landesverfassung)

[520] Zu Letzterem *Heußner*, in: Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, S. 21 ff., 32.

Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, das Gesetz allgemein sein und nicht nur für den Einzelfall gelten. Das Allgemeinheitspostulat ist erfüllt, wenn aufgrund der abstrakten Fassung des gesetzlichen Tatbestands nicht abgesehen werden kann, auf wie viele und welche Fälle das Gesetz Anwendung finden wird.[521] Es soll verhindern, dass sich der Gesetzgeber sozusagen „leichter Hand" über die Grundrechte hinwegsetzt[522] und „Verwaltungsakte in Gesetzesform" erlässt.[523] Das Erfordernis der „Allgemeinheit des Gesetzes" soll aus rechtsstaatlicher Perspektive die nötige Distanz zu den grundrechtlich geschützten Lebensbereichen schaffen, die innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Gemeinverträglichkeit der Freiheit des Einzelnen überlassen werden.[524] Analysiert man allerdings die BVerfG-Rechtsprechung zu dieser Verfassungsvorgabe, ist ihre praktische Bedeutung keinesfalls so groß, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag. Denn sowohl der Anwendungsbereich als auch der Inhalt und die Reichweite des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG werden von der Verfassungsrechtsprechung restriktiv ausgelegt und angewendet.[525]

Zunächst kommt dieses Verbot nach der Rechtsprechung nur in denjenigen Fällen zur Anwendung, in denen es um Grundrechte geht, die aufgrund eines speziellen im Grundgesetz enthaltenen Vorbehalts durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes einschränkbar sind.[526] Des Weiteren konkretisiert

---

[521] BVerfG NJW 2013, 3151, 3161 bei Rn. 127.

[522] BVerfGE 64, 72, 79 f.; *Kirchhof*, ZSE 2010, 412, 436 f.

[523] So *Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet…, S. 78; s. auch *Ossenbühl*, in: Festschr. f. Hoppe, S. 183, 191.

[524] *Kirchhof*, ZSE 2010, 412, 437; *Ossenbühl*, in: Festschr. f. Hoppe, S. 183, 186 f.; *Starck*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, § 33 Rn. 6.

[525] *Windthorst*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar zum GG, Art. 19 Rn. 7; s. auch *Kirchhof*, ZSE 2010, 412, 437; *Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet…, S. 78; *Wißmann*, VVDStRL 73 (2013), 369, 412 ff.

[526] BVerfGE 24, 367, 396; 83, 130, 154; *Windthorst*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar zum GG, Art. 19 Rn. 8.

das Einzelfallverbotsgesetz nur den allgemeinen Gleichheitssatz.[527] Dadurch soll verhindert werden, dass der Gesetzgeber aus einer Reihe gleichgelagerter Sachverhalte einen einzelnen herausgreift und für diesen eine Sonderregel erlässt.[528] Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG verwehrt es dem Gesetzgeber jedoch nicht, einen konkreten Fall zum Anlass seiner Regelung zu nehmen, wenn diese nach der Art der in Betracht kommenden Sachverhalte zur Regelung unbestimmt vieler weiterer Fälle geeignet ist (sog. Anlassgesetz).[529] Auch schließt Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG die Regelung eines Einzelfalls nicht aus, „wenn der Sachverhalt so beschaffen ist, daß es nur einen Fall dieser Art gibt und die Regelung dieses singulären Sachverhaltes von sachlichen Gründen getragen wird".[530]

Aus dem Vorhergehenden ergibt sich, dass Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG nicht per se Einzelfallentscheidungen des Parlaments und damit auch an dessen Stelle tretende Volksabstimmungen verbietet.[531] In der Entscheidung über die Südumfahrung Stendal hat das BVerfG diese Ansicht zusätzlich mit Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG untermauert.[532] Ob und inwieweit Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG Volksabstimmungen über bestimmte Gesetze verbietet, hängt deshalb stets vom Inhalt der konkreten Fragestellung ab, über die abzustimmen ist. Verneint man, wie vorhin, die Zulässigkeit einer Entscheidung des Parlaments und damit auch des Volkes über das hier gerade zur Debatte stehende Geothermievorhaben, würde dieser Vorgehensweise zusätzlich Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG entgegenstehen. Denn es handelt sich bei einer objektivierenden Betrachtung nicht nur um einen zu regelnden Einzelfall

---

[527] BVerfG NJW 2013, 3151, 3161 Rn. 128.

[528] BVerfGE 85, 360, 374; BVerfG NJW 2013, 3151, 3161 Rn. 128.

[529] BVerfGE 7, 129, 150 f.; 99, 374, 400; 121, 30, 49.

[530] BVerfGE 25, 371, 399; 85, 360, 374 (deshalb sind Regelungen zur raschen Neuordnung und Verbesserung der Forschung in den neuen Bundesländern unzulässig).

[531] *Kirchhof*, ZSE 2010, 412, 437.

[532] BVerfGE 95, 1, 17; dazu auch *Eisenmenger*, NVwZ 2013, 621, 622 f.; *Kirchhof*, ZSE 2010, 412, 437.

dieser Art. Darüber hinaus gibt es auch keine sachlichen Gründe für eine singuläre Regelung dieses Sachverhaltes.[533] Anderes würde dagegen gelten, wenn nicht bezogen auf einen bestimmten Einzelfall, sondern in allgemeiner Weise über die Zulassung von Geothermievorhaben entschieden würde. Dem dürfte aber die notwendige, immer auf den Einzelfall zu beziehende Aufklärung des Sachverhalts entgegenstehen.

c) Volksabstimmungen über Zulassungsentscheidungen, für die es nur eine „richtige" Entscheidung geben kann

Obwohl Verwaltungsentscheidungen, auf die der Einzelnen einen oder keinen Anspruch hat, als Abstimmungsgegenstände angesichts der mit einem klaren Ja oder Nein zu beantwortenden Frage geradezu prädestiniert erscheinen, erweisen sich diese jedoch bei eingehender Betrachtung aus rechtlichen Gründen als für Abstimmungen ungeeignet. Hat der Gesetzgeber dem Antragsteller einen Anspruch auf Zulassung seines Vorhabens eingeräumt, falls alle Voraussetzungen vorliegen, ergibt sich schon aus dem Vorrang des Bundesrechts, dass ihm das Landesvolk im Abstimmungsweg diese Rechtsposition nicht nehmen kann. Denn es ist an das höherrangige Bundesrecht gebunden.[534] Hinter dem Modell der präventiven Kontrollerlaubnis steht die freiheitssichernde Wirkung der Grundrechte.[535] „Hält der Gesetzgeber es für erforderlich, der Ausübung von grundrechtlichen Befugnissen ein Genehmigungsverfahren vorzuschalten, so muß sich aus der Rechtsvorschrift selbst ergeben, welche Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung gegeben sein müssen und aus welchen Gründen die Genehmigung versagt werden darf".[536]

---

[533] Demgegenüber will *Haug*, ZParl 2012, 446, 452 f. nur ein Einzelfallgesetz annehmen, wenn es sich auf eine ganz bestimmte Einzelperson bezieht, woran es aber bei Stuttgart 21 angesichts der Vielzahl der Beteiligten fehle.

[534] BayVerfGH, NVwZ 1988, 242, 243; s. auch *Augsberg*, ZG 251, 261.

[535] *Ziekow*, in: Erbguth, Effektiver Rechtsschutz im Umweltrecht ?, S. 81, 82.

[536] BVerfGE 62, 169, 183; s. auch BVerfGE 52, 1, 41.

Für Volksabstimmungen über Gesetze und über Verwaltungsentscheidungen gelten andere verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen. Während der Gesetzgeber und damit auch das an seine Stelle tretende Volk innerhalb der Vorgaben des Verfassungsrechts die Rechtsordnung mit einer weiten Einschätzungsprärogative gestalten kann, ist die Verwaltung und damit auch die an seine Stelle tretenden abstimmungsberechtigen Personen an die Gesetz gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG).[537] Auf diese Weise werden der in den Gesetzen zum Ausdruck kommende Wille des Souveräns und die Rechtsunterworfenen vor einer willkürlichen Rechtsanwendung geschützt.[538] Die abstrakt-generellen Gesetze dienen der Verwirklichung des fundamentalen Anspruchs auf Rechtsgleichheit, der Gewährleistung von Rechtssicherheit und tragen zur Gerechtigkeit bei.[539] Eine als gebundene Entscheidung konzipierte Norm i. S. e. Wenn-Dann-Schemas zielt im Interesse des Normadressaten auf die größtmögliche Vorhersehbarkeit staatlicher Entscheidungen sowie Vollständigkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes ab.[540] Hieran kann sich allein aufgrund des Umstands, dass nunmehr das Volk anstelle der sonst zuständigen Verwaltung die jeweilige Entscheidung zu treffen hat, nichts ändern.

Zu keinen Konflikten würde es allenfalls dann kommen, wenn der Bund dem Einzelnen kein subjektives Recht auf Zulassung zugestanden hätte, sondern vielmehr vom Abstimmungsverhalten des Volkes abhängig machen würde. Dabei wäre aber zu beachten, dass die Entscheidung über die Zulassung bzw. Nichtzulassung des Vorhabens keinesfalls in das Belieben der Abstimmenden gestellt werden könnte, weil sonst eine Einhaltung des Gleichheitspostulats nicht mehr garantiert wäre. Zutreffend hat *Ziekow* allerdings mit Bezug auf das Landesrecht hervorgehoben, dass das System der Eröff-

---

[537] S. nur *Barczak*, VerwArch 105 (2014), 142, 151.

[538] S. nur *Barczak*, VerwArch 105 (2014), 142, 172 f.

[539] S. nur *Barczak*, VerwArch 105 (2014), 142, 144.

[540] S. nur *Barczak*, VerwArch 105 (2014), 142, 173.

nungskontrollen zur Gleichheit in dem Sinne beiträgt, dass jeder die Zulassung seines Projekts unter den gleichen Bedingungen wie jeder andere verlangen könne:[541] „Die Art. 3 GG entsprechenden Gleichheitssätze der Landesverfassungen verwehren es der Landesgesetzgebung, selbst wenn diese in der Form eines Volksentscheids erfolgt, hiervon im Einzelfall ohne einen auf die Spezifika des Regelungsbereichs rekurrierenden Grund eine Ausnahme zu schaffen".[542] Allein der Umstand, dass von mehreren vergleichbaren Projekten innerhalb des Landesgebiets eines auf Widerstand stößt, die anderen dagegen nicht, ist kein sachlicher Grund, der eine Änderung der (materiellen) Entscheidungsparameter rechtfertigen kann.[543] Die Abhängigkeit der Zulassung eines Vorhabens allein von dem „Belieben" des Volkes, hätte überdies zur Konsequenz, dass die Gerichte andernfalls ihrem aus Art. 19 Abs. 4 GG fließenden Rechtsschutzauftrag nicht mehr gerecht werden könnten. Denn eine gerichtliche Kontrolle ist nur insoweit möglich, als „den Gerichten vollzugsfähige Rechtsmaßstäbe an die Hand gegeben werden, nach denen sie entscheiden sollen".[544]

Grundsätzlich muss jeder Private für sich selbst entscheiden, ob er ein Vorhaben planen und realisieren möchte.[545] Da diese Entscheidung aus seinen grundrechtlichen Handlungsmöglichkeiten resultiert, fehlt Dritten regelmäßig die Legitimation zur Teilnahme an dieser Entscheidung.[546] Stellt der Private einen Antrag auf Verwirklichung seines Vorhabens und handelt es sich bei der Zulassungsentscheidung um eine gebundene Entscheidung, weil der Gesetzgeber dem Einzelnen einen Anspruch auf Zulassung seines Projekts

---

[541] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 114.

[542] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 114.

[543] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 114 f.

[544] BVerfGE 52, 1, 41.

[545] *Heidebach*, in: Schnabl/Scholz, Aufgeschlossen für Wandel – verankert in gemeinsamen Grundwerten, S. 141 ff., 143; *Stender-Vorwachs*, NVwZ 2012, 1061, 1064; s. auch *Burgi*, NVwZ 2012, 277, 278.

[546] *Stender-Vorwachs*, NVwZ 2012, 1061, 1064.

eingeräumt hat, verweist das Schrifttum darauf, dass der Projektträger bei Vorliegen aller Tatbestandsvoraussetzungen in aller Regel über einen grundrechtlich fundierten Anspruch auf Vorhabenzulassung verfügt.[547] Aus Gleichheitsgründen kann der Einzelne diesen nicht allein durch Anberaumung einer Abstimmung verlieren.[548] Dementsprechend heißt es in einem Diskussionsbeitrag des 69. DJT, dass kein Dissens darüber bestünde, dass über private Vorhaben nicht abgestimmt werden könne.[549] Dies ergibt auch Sinn. Hätte nämlich anstelle des Parlaments das Volk ein Gesetz beschlossen, wonach Personen bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen einen Anspruch auf Zulassung und Verwirklichung ihrer (Geothermie-)Vorhaben haben, wäre der in dem jeweiligen Gesetz zum Ausdruck kommende Wille des Volkes zu respektieren. Eine weitere Abstimmung des Volkes über die jeweilige Verwaltungsentscheidung erweist sich insoweit als überflüssig.
Zutreffend hat vor kurzem *Kaup* herausgearbeitet, dass für Abstimmungen die rechtlich eingeräumte Freiheit der Wahl zwischen den Antwortmöglichkeiten „Ja" oder „Nein" prägend ist.[550] Wenn aber von vornherein aufgrund der rechtlichen Vorgaben nur eine einzige Entscheidung rechtmäßig ist, können gebundene Entscheidungen in der Tat nicht Gegenstand einer Abstimmung sein. „Denn die beim […E]ntscheid erforderliche Wahlmöglichkeit zwischen den beiden Antwortalternativen bestünde nicht: die Stellung einer Frage, die von den Bürgern zu entscheiden wäre, wäre überflüssig, wenn es

---

[547] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 114; s. auch *Böhm*, NuR 2011, 614, 617; *Geiger*, in: Gesellschaft, Institut für Rechtspolitik Trier, Planen, Erklären, Zuhören, S. 49, 54; *Heidebach*, in: Schnabl/Scholz, Aufgeschlossen für Wandel – verankert in gemeinsamen Grundwerten, S. 141 ff., 147; *Schink*, ZG 2011, 226, 247; *Steinberg*, Die Verw. 16 (1983), 465, 474 f.; *Wegener*, Referat, Band II/1 zum 69. Deutschen Juristentag, S. M 59 ff., M 61 bei Fn. 9.

[548] *Burgi*, NVwZ 2012, 277, 278 argumentiert, dass hier eine Teilhabe Dritter weder aus demokratischen noch aus fiskalischen Gründen legitimiert sein kann.

[549] *Hund*, Diskussionsbeitrag, Band II/2 zum 69. Deutschen Juristentag, M 95.

[550] *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 155.

nur eine richtige Entscheidung gibt".[551] Bei einer Abstimmung muss jede der beiden Antworten, die von der Mehrheit der Stimmberechtigten befürwortet wird, richtig sein können.[552] Im Unterschied zu den bislang im Schrifttum vorliegenden, meist undifferenzierenden Stimmen erkennt *Kaup*, dass allein das Fehlen eines auf der Rechtsfolgenseite eingeräumten gesetzlichen Ermessens für die Annahme einer gebundenen Entscheidung nicht ausreicht. Denn zwei Antwortmöglichkeiten gibt es auch, wenn die einfachgesetzlichen Vorschriften zwar auf der Rechtsfolgenseite keine Wahlmöglichkeit einräumen, aber auf der Tatbestandsseite Beurteilungsspielräume eröffnet sind oder der zuständigen Stelle aufgrund einer vorzunehmenden Prognoseentscheidung eine nicht vollständig von den Gerichten überprüfbare Einschätzungsprärogative eingeräumt ist.[553] Wenn nachfolgend von einer gebundenen Entscheidung die Rede ist, sind damit solche Entscheidungen gemeint, bei denen der Verwaltung gesetzlich weder auf der Tatbestands- noch auf der Rechtsfolgenseite einer Norm Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet wurden.[554] Nach all dem kann man sich Volksabstimmungen vor allem in solchen Bereichen vorstellen, in denen die staatlichen Stellen bei ihren Entscheidungen über Gestaltungsspielräume verfügen.[555]

d) Abwägungsentscheidungen als geeignete Abstimmungsgegenstände?

Da bei Fachplanungsvorhaben die entscheidenden Stellen vielfach eine Abwägung zwischen den für und gegen das Vorhaben sprechenden Belangen

---

[551] *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 155.

[552] *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 155 f.

[553] *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 156.

[554] S. auch die Umschreibung gebundener Entscheidungen bei *Barczak*, VerwArch 105 (2014), 142, 158.

[555] S. *Franzius*, GewArch 225, 235, der bei gebundenen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen in erster Linie ein Bedarfserörterungsverfahren mit Bürger*partizpation* für möglich hält.

vorzunehmen haben und sich daher bei diesen durchaus mehrere Entscheidungsmöglichkeiten ergeben, zwischen denen man auswählen kann, sind derartige Verwaltungsentscheidungen angesichts ihres planerischen Elements möglicherweise besser geeignete Abstimmungsgegenstände.[556] Sichtet man jedoch das Schrifttum dazu, zeigt sich auch bei diesen, dass Vorsicht geboten ist.

Wie bei den Wahlen laufen mit den Worten von *Paul Kirchhof* auch alle Volksabstimmungen strukturell „auf Fragestellungen hinaus, die mit Ja oder Nein zu beantworten sind".[557] Nach dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof können sich Plebiszite nach ihren Charakteristika nur auf punktuelle Fragen beziehen, die in der Abstimmung entweder angenommen oder abgelehnt werden.[558] Anders als in den parlamentarischen Verfahren besteht bei den Abstimmungen keine Möglichkeit, sich in deren Verlauf im Diskurs auf einen Kompromiss zu verständigen.[559] Vorstellbar wären allenfalls stufenweise Abstimmungen, bei denen zunächst über eine bestimmte Frage abgestimmt wird, von diesem Abstimmungsergebnis ausgehend sodann über eine Folgefrage und dann erneut über eine Folgefrage entschieden wird. Abgesehen davon, dass derartige Stufungen sehr viel Zeit bis zur endgültigen Entscheidung in Anspruch nehmen, setzen sie voraus, dass sich die zur Debatte stehende Verwaltungsentscheidung für eine derartige Unterteilung in diverse Stufen eignet.

Betrachtet man nun aber die Entscheidungen, welche bislang die staatlichen Stellen bei den Fachplanungsvorhaben treffen, zeichnen sich diese durch eine hohe Technizität und eine letztlich vom Rechtsstaatsprinzip geforderten Ausgleichung der verschiedenen konfligierenden Belange aus.[560] Diese

---

[556] Dazu *Steinberg*, Die Verw. 16 (1983), 465, 475.

[557] *Kirchhof*, ZSE 2010, 412, 417; s. auch BVerfGE 13, 54, 83; SächsVerfG NVwZ 2003, 472, 475; *Kersting*, Die Zukunft der lokalen Demokratie, 2004, S. 231.

[558] BayVerfGH BayVBl. 2014, 17, 22.

[559] *Kersting*, Die Zukunft der lokalen Demokratie, 2004, S. 231.

[560] *Durner*, ZUR 2011, 354, 361.

von Verfassungs wegen gebotene Austarierung der verschiedenen Rechtspositionen und Belange lässt sich aber kaum angemessen in eine Abstimmung integrieren.[561] Völlig zutreffend hat daher *Durner* auf das Spannungsverhältnis zwischen dem Anliegen nach einer Demokratisierung der Planung auf der einen Seite und dem Erfordernis einer rechtsstaatlichen Planung auf der anderen Seite aufmerksam gemacht.[562] Auch wenn das BVerfG in der Stendal-Entscheidung die Möglichkeit einer Planung durch das Parlament in Ausnahmefällen anerkannt hat, hat es ihm in diesem Zusammenhang keine geringeren oder anderen Entscheidungsanforderungen als bei den herkömmlichen Fachplanungsentscheidungen zugebilligt. In einer solchen Konstellation hat der Gesetzgeber „die erforderliche Abwägung der verschiedenen Belange selbst vorzunehmen"[563], d. h. es ist der erhebliche Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln, davon ausgehend sind alle involvierten Belange und Interessen der Entscheidung zugrundzulegen und umfassend in nachvollziehbarer Weise gegeneinander abzuwägen.[564] Betrachtet man jedoch das Verfahren für Abstimmungen, so ist das abstimmende Volk gar nicht dazu in der Lage, die jeweils konfligierenden Belange ins Verhältnis zueinander zu setzen, einzeln zu gewichten und hierauf aufbauend eine Gesamtabwägung vorzunehmen, um etwa durch die Beifügung von Nebenbestimmungen eine gerechte Ausgleichung der widerstreitenden Interessen herbeizuführen.[565] Durch die frühzeitige, später nicht mehr veränderbare Festlegung der Abstimmungsfrage fehlt bei Volksabstimmungen die Möglichkeit eines „fließenden" Abwägungsvorgangs, um jederzeit das

---

[561] *Durner*, ZUR 2011, 354, 361.

[562] *Durner*, ZUR 2011, 354, 361.; *ders.*, in: Gesellschaft, Institut für Rechtspolitik Trier, Planen, Erklären, Zuhören, S. 21, 42.

[563] BVerfGE 95, 1, 22.

[564] BVerfGE 95, 1, 23.

[565] *Ewer*, NJW 2011, 1328, 1329; *Gärditz*, GewArch 2011, 273, 278; *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 376 ff.; SächsVerfG NVwZ 2003, 472, 475.

mögliche Abstimmungsergebnis nachzujustieren oder (etwas) zu variieren.[566]

Anders als das Parlament kann das Volk daher objektiv die Anforderungen an eine korrekte Abwägung nicht erfüllen.[567] Die einfachgesetzlich für Fachplanungen vorgeschriebene Abwägung ist bereits von Verfassungs wegen geboten. Die Rechtsprechung argumentiert insoweit mit dem Wesen einer rechtsstaatlichen Planung.[568] Darüber hinaus ergibt sich die Notwendigkeit einer Abwägung regelmäßig daraus, dass bei der planerischen Zulassung von Großvorhaben in vielfacher Weise in grundrechtlich oder verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter eingegriffen wird und die staatlichen Stellen bei ihrer Entscheidung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gerecht werden müssen.[569] „Das Abwägungsgebot erlaubt bei einer Planungsentscheidung einen besonders flexiblen und dem Einzelfall gerecht werden Interessenausgleich unter maßgeblicher Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit".[570] Angesichts dieser verfassungsrechtlichen Anforderungen lassen sich diese nicht einfach (beliebig) durch eine Ja-Nein-Entscheidung austauschen.[571] *Gärditz* gelangt deshalb zutreffend zu dem Ergebnis, dass eine Mehrheitsentscheidung keinesfalls eine planerische Abwägung sein könne, sondern allenfalls auf bereits erzielte Abwägungsergebnisse Bezug nehmen könne.[572]

---

[566] *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 401.

[567] *Ewer*, NJW 2011, 1328, 1329; *Papier*, in: Gesellschaft, Institut für Rechtspolitik Trier, Planen, Erklären, Zuhören, S. 11, 15; a. A. *Steinberg*, Die Verw. 16 (1983), 465, 477.

[568] BVerwG NJW 1969, 1868, 1869; *Ewer*, NJW 2011, 1328, 1329; *Stüer*, UPR 2011, 335, 337; *Ziekow*, in: Ziekow, Praxis des Fachplanungsrechts, 2004, Rn. 585; s. auch *Hermanns/Hönig*, NuR 2001, 27, 28.

[569] *Ewer*, NJW 2011, 1328, 1329 f.; so auch allerdings unter Rekurs auf die Gewaltenteilung *Erler/Arndt*, VBlBW 2014, 81, 83.

[570] Zur Bauleitplanung VGH München BayVBl. 2014, 499, 500.

[571] *Ewer*, NJW 2011, 1328, 1330; s. auch *Gärditz*, GewArch 2011, 273, 278.

[572] *Gärditz*, GewArch 2011, 273, 278; s. auch *Schönenbroicher*, VBlBW 2012, 445, 448.

Zwar könnte man infolgedessen überlegen, ob nicht nach erfolgter Durchführung der Abwägung durch die Verwaltung auch noch das Volk über die Zulassung des Vorhabens abstimmen könnte. Wenn die Verwaltung aber ein Vorhaben für zulassungswürdig befunden hätte und sich das Volk nun anders entscheiden würde, dann würde auch diese Vorgehensweise das subjektive Recht des einzelnen Vorhabenträgers auf eine gerechte Abwägung nicht korrekt abbilden können.[573] Die Abwägung und der daran anschließende Beschluss bilden insoweit eine untrennbare Einheit. Könnten die Bürger/innen nur noch mit Ja oder Nein über die von den zuständigen Stellen gebilligte Lösung entscheiden, würde ihnen auf diesem Weg im Übrigen nur eine unzureichende demokratische Mitbestimmung eröffnet. Anstelle die Abwägung durch die zuständige Behörde durch eine eigene, möglicherweise modifizierende planerische Entscheidung ersetzen zu können, bleibt ihnen nur die Wahl zwischen den beiden Alternativen, entweder das zuvor gefundene Ergebnis zu billigen oder die komplette Planung zu verwerfen. Selbst wenn die Möglichkeit bestünde, eine modifizierende statt einer absoluten Entscheidung zu treffen, könnte dies nur dann der Fall sein, wenn diese wiederum von der zuständigen Stelle als möglich zu treffende Entscheidung vorgegeben würde, die Bürger mithin genau wie bei einer bloßen Billigungsentscheidung auf zwei Entscheidungsalternativen verwiesen würden und somit in ihrer Entscheidungsfreiheit stark eingeschränkt wären. Nach dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes sollen entweder die besonderen Organe oder an deren Stelle das Volk durch Abstimmung die jeweils rechtlich verbindliche Endscheidung vornehmen. Wenn aber die letztverbindliche Entscheidung in einer komplexen, mehrdimensionalen abwägenden Entscheidung besteht und diese wegen ihrer Eigenart nur durch die staatlichen Stellen erfolgen kann, dann geht es bei der Frage, wer über was zu entscheiden hat, allein um diese inhaltliche Entscheidung und würde es befremdlich anmuten, wenn anschließend nochmals eine zweidimensionale,

---

[573] *Gärditz*, GewArch 2011, 273, 278; a. A. in Bezug auf die Bauleitplanung *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 116 ff.

so vom Gesetz gerade nicht angedachte weitere Abstimmung nachgeschaltet würde.

Die hier vertretene Ansicht deckt sich mit den Meinungen dazu, ob nicht in Gemeinden, die für die Aufstellung von Bauleitplänen zuständig sind (s. § 2 Abs. 1 BauGB), das „Gemeindevolk" über deren Erlass abstimmen kann. Bei diesen Bauleitplänen sind gem. § 1 Abs. 7 BauGB ebenfalls die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen. In dieser Gewichtung der von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange liegt ein wesentliches Element planerischer Gestaltungsfreiheit, weshalb sie auch nur in eingeschränktem Maße der Gerichtskontrolle unterliegt.[574] Was diese Abwägung selbst anbetrifft, herrscht Konsens, dass diese nicht durch eine Abstimmung substituiert werden kann. Während die Gemeinderatsmitglieder innerhalb der rechtlich vorgegebenen Grenzen insbesondere aufgrund einer anderen Gewichtung der Belange sich auf einen anderen Planinhalt als in dem von der Verwaltung vorgelegten Entscheidungsentwurf verständigen könnten, könnten sich die abstimmenden Bürger zwar auch mit den abzuwägenden Belangen befassen, wären aber im Abstimmungsfall auf die vollständige Zustimmung oder Ablehnung des jeweiligen Entwurfs beschränkt.[575] Von einer eigenen planerischen Abwägung könne angesichts der für sie fehlenden Möglichkeit, wenn auch nur kleine inhaltliche Änderungen zu verlangen, nicht die Rede sein.[576] „Im Gegensatz zur Abwägung von Gründen und Gegengründen im Hinblick auf ein bereits abschließend konkret benennbares Ergebnis, bei der es nur um die Frage des ‚Ob' geht, ist die rechtsstaatliche planerische Abwägung […] durch Ergebnisoffenheit geprägt",[577] die in einem schöpferischen Gestalten besteht.[578]

---

[574] S. nur VGH München BayVBl. 2014, 499, 500.

[575] *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 111.

[576] *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 112 f.; dazu auch *Zöllner*, BayVBl. 2013, 129, 133.

[577] *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 112.

[578] *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 112.

Auch wenn man darüber streiten kann, ob angesichts der ausgebauten Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung derartige Abstimmungen politisch sinnvoll sind,[579] hat sich in jüngster Zeit die Ansicht durchgesetzt, dass – sofern der Landesgesetzgeber keine abweichenden Regelungen getroffen hat – bauleitplanerische Themen nicht generell abstimmungsuntauglich sind. Nach dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof ist zu differenzieren, „ob nur eine Grundsatzentscheidung über die gemeindliche Planung mit Rahmenfestlegungen getroffen werden solle, oder ob demgegenüber konkrete Festsetzungen und Darstellungen vorgegeben werden sollen, die die im Verfahren der Bauleitplanung erforderliche Abwägung unzulässig beschränken würden."[580] Er schloss sich insoweit der bereits zuvor vom baden-württembergischen Verwaltungsgerichtshof vertretenen Position an, wonach Grundsatzentscheidungen zur Gemeindeentwicklung im Vorfeld eines bauplanungsrechtlichen Verfahrens durchaus Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein können,[581] während die Bauleitplanung im Detail und das förmliche Verfahren dem Gemeinderat obliege.[582]

Zu den Grundsatzentscheidungen gehört die Frage über das „Ob" einer Planung, etwa hinsichtlich der Gewerbeansiedlung in einem bestimmten Bereich,[583] oder die Fassung bzw. Nichtfassung eines Aufstellungsbeschlusses

---

[579] Für derartige Abstimmungsmöglichkeiten *Kühling/Wintermeier*, DVBl. 2012, 317, 324 f., restriktiv dagegen *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 370 ff.; Dazu, dass es zwei Modelle gibt, nämlich Bundesländer, bei denen Bürgerentscheide über die Bauleitplanung ausgeschlossen, und andere, in denen sie es nicht sind, *Durinke/Fiedler*, ZfBR 2012, 531, 534 f.; *Kühling/Wintermeier*, DVBl. 2012, 317, 318.

[580] BayVGH BayVBl. 2013, 180, 181; s. auch *Gurlit*, JZ 2012, 833, 840; *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 124.

[581] VGH Mannheim DVBl. 2011, 1035, 1037.

[582] VGH Mannheim DVBl. 2011, 1035, 1038.

[583] VGH Mannheim DVBl. 2011, 1035, 1038.

für ein Bauleitplanverfahren.[584] Im Unterschied zur gestalterisch-planerischen Abwägung bei der Aufstellung eines Bauleitplans handelt es sich bei der Entscheidung über die Aufhebung eines solchen nur um ein eindimensionales Abwägen der dafür und dagegen sprechenden Gründe, mithin um eine binäre und damit abstimmungsgeeignete Entscheidung.[585] Abstimmungstauglich sind auch im Vorfeld der eigentlichen Planung gelagerte Fragen, z. B. ob bestimmte städtische Grundstücke für eine gemeindliche Nutzung zur Verfügung gestellt werden können,[586] oder solche Fragen, die auch ohne Durchlaufen des Bauleitplanverfahrens Gegenstand einer Abstimmung sein können.[587] Auf dem 69. DJT wurde – wenn auch mit knapper Mehrheit – die Empfehlung befürwortet, dass insbesondere über die Einleitung und Einstellung von Bauleitplanverfahren Bürgerentscheide nach den Gemeindeordnungen zulässig sein sollen.[588] Dementsprechend plant Baden-Württemberg eine entsprechende Anpassung seiner Kommunalrechtsvorschriften.[589]

---

[584] *Durinke/Fiedler*, ZfBR 2012, 531, 534; eingehend *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 120 ff.; einerseits kritisch *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 381 und andererseits nicht generell verneinend ders., S. 402.

[585] *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 114; i. E. auch *Zöllner*, BayVBl. 2013, 129, 133.

[586] *Kramer/Cosovic*, LKRZ 2013, 184, 188 f.; dazu auch *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 3.3.7.2

[587] *Lange*, in: Festschr. f. Bryne, S. 213 ff., 216 f.

[588] Deutscher Juristentag e.V., Beschlüsse des 69. Deutschen Juristentages München 2012, Beschluss IV 30 lit. b.

[589] *Erler/Arndt*, VBlBW 2014, 81, 82; zur geplanten Aufnahme des einleitenden Beschlusses im Bauleitplanverfahren *Haug*, VBlBW 2014, 281, 283.

Nach all dem bildet das (bau-)planungsrechtliche Abwägungsgebot aus rechtlichen Gründen eine nicht überwindbare Grenze für kommunale Abstimmungen.[590] Auch wenn sich der Gemeinderat am Ende nur für eine von mehreren denkbaren Lösungen entscheidet, bleiben bis zu seiner abschließenden Entscheidung Modifizierungen des Abstimmungsgegenstands möglich.[591] Der letztlich zur Abstimmung stehende Planentwurf ist aus einem Prozess unzähliger Kompromisse sowie erwogener, berücksichtigter bzw. entworfener Alternativen und Entscheidungen hervorgegangen.[592] Wird im Vorfeld der bauleitplanerischen Abwägung von den Bürgern abgestimmt, muss dem kommunalen Entscheidungsgremium für seine Abwägungsentscheidung noch ein hinreichend substanzieller Planungs- und Abwägungsspielraum verbleiben und müssen ihm noch genügend Alternativen für die noch vorzunehmende Abwägung zur Verfügung stehen.[593] Denn Letztere wurde als eine umfassende und grundsätzlich nicht gebundene Entscheidung angelegt.[594]

---

[590] *Durinke/Fiedler*, ZfBR 2012, 531, 532; s. auch *Kühling/Wintermeier*, DVBl. 2012, 317, 324; *Müller*, Bürgerbeteiligung in Finanzfragen, S. 94, da auch hier am Ende nur eine Ja- oder Nein-Entscheidung stehe; so auch der Bericht der rheinland-pfälzischen Interministeriellen Arbeitsgruppe „Bürgerbeteiligung bei raumbedeutsamen und politisch relevanten Großvorhaben" v. 21.6.2011, sub 3.3, S. 19 f.; kritisch auch gegenüber der engeren Meinung *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 381 f.

[591] *Durinke/Fiedler*, ZfBR 2012, 531, 532; *Kühling/Wintermeier*, DVBl. 2012, 317, 319.

[592] *Kühling/Wintermeier*, DVBl. 2012, 317, 319.

[593] BayVGH BayVBl. 2013, 180, 181.

[594] *Durinke/Fiedler*, ZfBR 2012, 531, 533; s. auch *Ziekow*, in: Ziekow, Praxis des Fachplanungsrechts, 2004, Rn. 584; zu denkbaren Vorabbindungen s. die „Flachglasentscheidung" des BVerwGE 45, 306, 319 f.; *Kramer/Cosovic*, LKRZ 2013, 184, 185 f.; *Müller*, Bürgerbeteiligung in Finanzfragen, S. 93.

3. Fazit

Das Grundgesetz steht Volksabstimmungen über Sachfragen nicht per se entgegen. Ob für die Einführung solcher Entscheidungsmöglichkeiten eine Änderung des Grundgesetzes nötig ist, richtet sich nach dem jeweiligen Entscheidungsgegenstand, z. B. ob die Abstimmung über ein Bundesgesetz oder eine Verwaltungsentscheidung erfolgt. Da das Grundgesetz von den Ländern angesichts ihrer Eigenstaatlichkeit keine Uni- oder Konformität erlangt, können diese bezogen auf ihren Bereich in weitergehendem Maße Abstimmungsmöglichkeiten für das Volk eröffnen. Was die konkreten Abstimmungsvorhaben anbetrifft, müssen die Länder die Vorgaben der grundgesetzlichen Kompetenzordnung beachten und dürfen sich wegen Art. 31 GG nicht über höherrangiges Bundesrecht hinwegsetzen. Steht dem Vorhabenträger nach Bundesrecht ein Anspruch auf Zulassung seines Vorhabens zu, wenn alle Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen und stehen der Verwaltung insoweit keine Beurteilungsspielräume zu, möchte er damit von seinen grundrechtlichen Freiheiten Gebrauch machen und kann ihm dieser Anspruch nicht allein im Abstimmungswege genommen werden. Letzteres ließe sich nur schwer mit dem Gleichheitsgrundrecht in Einklang bringen. Handelt es sich dagegen um ein Projekt der öffentlichen Hand – was auf die hier zur Debatte stehenden Geothermievorhaben von Privatunternehmen gerade nicht zutrifft –, sind Volksabstimmungen darüber angesichts ihrer fehlenden Grundrechtberechtigung durchaus denkbar.[595]

Geht es um Entscheidungen, bei denen aus Sicht der Verwaltung aufgrund der Programmierung durch den Gesetzgeber nicht nur eine einzige richtige Entscheidung möglich und damit eine Wahl zwischen verschiedenen Alternativen möglich ist, kann man sich darüber Abstimmungen des Volkes im Ja-Nein-Modus vorstellen. Als Beispiel für Entscheidungen im Ja-Nein-Modus bieten sich insbesondere solche Regelungen an, in denen die Verwal-

[595] Dazu *Steinberg*, Die Verw. 16 (1983), 465, 477 f.

tung hinsichtlich einer ganz bestimmten Maßnahme ein Entschließungsermessen verfügt und sich darüber klar werden muss, ob sie von der ihr zur Verfügung stehenden Maßnahme Gebrauch machen oder davon absehen möchte. Weil das Volk bei derartigen Abstimmungen Staatsgewalt ausübt, ist es bei seiner Entscheidung an die Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG) sowie anderweitige verfassungsrechtliche Vorgaben gebunden (z. B. Art. 20a GG). Bei etwaigen Verstößen können die Gerichte um Rechtsschutz ersucht werden und müssen für deren Einhaltung sorgen.

Da das Volk über vorgelegte Fragen nur mit Ja oder Nein abstimmen, sich im Laufe der Abstimmung aber auf keinen Kompromiss oder Modifizierungen verständigen kann, scheiden planerische Abwägungsentscheidungen, die letztendlich Einzelfallgerechtigkeit herstellen sollen, angesichts der sich aus den Grundrechten und dem Rechtsstaatsprinzip an sie ergebenden Anforderungen als mögliche Abstimmungsgegenstände aus. Aus diesem Grund kommen für Abstimmungen des Volkes vor allem Entscheidungen in Betracht, die entweder im Vorfeld des eigentlichen Planungsvorgangs liegen oder nur einen sonstigen abwägungsexternen Bezugspunkt haben, etwa einen Finanzierungsbeitrag des Landes.[596] Soll die Gemeinde eine Erklärung zu einem Vorhaben abgeben, bei dem sie in Ausübung ihres gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts über eigene Gestaltungsmöglichkeiten verfügt, kann diese durchaus ein geeigneter Bezugspunkt für eine Abstimmung sein, zumal hier nicht über Grundrechte von Einzelpersonen befunden wird.[597] Je nachdem, ob es sich hierbei nur um eine Stellungnahme handelt, die von

---

[596] *Saurer*, DVBl. 2012, 1082, 1088, unter Fn. 96; s. auch *Groß*, DÖV 2011, 510, 513; *Gurlit*, JZ 2012, 833, 840, *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 125 ff.; zum Streit, ob dem nicht der Haushaltsvorbehalt des Parlaments entgegensteht *Groß*, DÖV 2011, 510, 514.

[597] Dazu auch *Müller*, Bürgerbeteiligung in Finanzfragen, S. 75; *Ritgen*, NVwZ 2000, 129, 132; *Steinberg*, Die Repräsentation des Volkes, S. 223.

der entscheidende Stelle nur innerhalb ihres Entscheidungsfindungsprozesses zu berücksichtigen ist,[598] oder um ein Einvernehmenserfordernis, an dessen Ablehnung die andere Behörde gebunden ist, sind die Möglichkeiten der abstimmungsberechtigten Personen zur Einflussnahme auf ein bestimmtes Projekt unterschiedlich groß.

[598] Zur Verbindlichkeit des Ergebnisses für die Gemeinde, aber nicht die verfahrensführende Behörde *Steinberg*, Die Repräsentation des Volkes, S. 223.

Teil III - Die aktuelle Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren auf Landesebene in Rheinland-Pfalz

Um beurteilen zu können, inwieweit bereits nach bestehendem Landesrecht Abstimmungsmöglichkeiten für das Landesvolk anlässlich von bestimmten Projekten bestehen, soll hier zunächst ein abstrakter Überblick über direktdemokratische Verfahren nach der Landesverfassung Rheinland-Pfalz gegeben werden. Anschließend werden sodann diese Verfassungsvorgaben im Hinblick auf die Fragestellungen des Gutachtens untersucht.

1. Direktdemokratische Verfahren und Entscheidungen nach der Landesverfassung von Rheinland-Pfalz

Nach Art. 74 Abs. 1 Alt. 1 Verf RP ist Rheinland-Pfalz ein demokratischer Gliedstaat Deutschlands. Träger der Staatsgewalt ist das Volk. Dieses handelt nach den Bestimmungen dieser Verfassung durch seine Staatsbürger und die von ihnen bestellten Organe (Art. 75 Abs. 1 Verf RP). Die rheinland-pfälzische Verfassung bekennt sich somit zur direkten und zur repräsentativen Demokratie, die gleichberechtigt nebeneinander stehen.[599] Vergleicht man diese Regelung mit Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG fällt auf, dass unmittelbar die Landesverfassung Vorschriften zur Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk bereithält. Nichtsdestotrotz stellt die Ausübung der Staatsgewalt

[599] *Schröder*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 75 Rn. 1.

durch die besonderen Organe in der Praxis den Normalfall dar.[600] Bemerkenswert ist weiterhin, dass Art. 75 Abs. 2 Verf RP eine eigene Regelung der Landesstaatsangehörigkeit enthält:[601] Staatsbürger sind alle Deutschen, die in diesem Bundesland wohnen oder sich sonst gewöhnlich dort aufhalten.[602] Das Nähere wird in einem Gesetz geregelt. Teilnahmeberechtigt an den Wahlen und Abstimmungen sind alle Staatsbürger, wenn sie das 18. Lebensjahr vollendet haben und kein Stimmrechtsausschluss vorliegt. Außerdem kann die Teilnahmeberechtigung von einer bestimmten Dauer des Aufenthalts im Lande und bei der Innehabung mehrerer Wohnungen davon abhängig gemacht werden, dass die Hauptwohnung im Lande liegt (Art. 76 Abs. 2, 3 Verf RP).

Auch in Rheinland-Pfalz bildet die Stimmabgabe bei der Wahl das zentrale Element im Prozess der Willensbildung vom Volk hin zu seinen Repräsentanten und fungiert als Grundlage der politischen Integration.[603] Der Wahlakt als Gipfel im Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung des Volkes ist nach dem rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshof in höchstem Maße integritätsbedürftig.[604] Dieser „Akt der Betätigung des Willens des Volkes, durch den die wählenden Staatsorgane erst kreiert werden, verläuft nur in eine Richtung: In ihm muss sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin vollziehen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin".[605] Besonders hervorzuheben ist Art. 76 Verf RP, wonach die Ausübung der Staatsgewalt durch Wahlen und Volksentscheide allgemein,

---

[600] *Schröder*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 75 Rn. 4.

[601] *Schröder*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 75 Rn. 5.

[602] Näher dazu *Schröder*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 75 Rn. 6.

[603] S. nur VerfGH RP, Beschl. v. 13.6.2014 – VGH N 14/14, VGH B 16/14 Rn. 55 (juris).

[604] S. nur VerfGH RP, Beschl. v. 13.6.2014 – VGH N 14/14, VGH B 16/14 Rn. 55 (juris).

[605] S. nur VerfGH RP, Beschl. v. 13.6.2014 – VGH N 14/14, VGH B 16/14 Rn. 55 (juris).

gleich, unmittelbar, geheim und frei zu geschehen hat. Vor kurzem entschied der Verfassungsgerichtshof von Rheinland-Pfalz, dass die Wähler im freiheitlichen Verfassungsstaat bei der Ausübung ihres Wahlrechts inhaltlich an keine materiellen Verfassungsvorgaben, insbesondere nicht an die Grundrechte gebunden sind.[606] Denn das „Wahlvolk ist insoweit kein Teil der Repräsentation, sondern kreiert im Wahlakt erst dasjenige Organ, dem die repräsentative Aufgabe obliegt: Der Wähler selbst ist keine ‚repräsentative Figur'; die Wahl ist der ihm – und nicht seinem ‚verbesserten Ich' – eröffnete Weg demokratischer Selbstbestimmung".[607]

Obwohl die Freiheit der Ausübung der Staatsgewalt auch für Abstimmungen gilt, lässt sich daraus richtigerweise nicht entnehmen, dass die Abstimmenden bei Volksentscheiden nicht grundrechtsgebunden sind. Im Unterschied zu den Wahlen existiert im Abstimmungsfall über ein Gesetz oder eine Verwaltungsentscheidung ein Repräsentationsorgan und nimmt das Volk bei der Abstimmung über eine bestimme Sachfrage dessen Aufgaben wahr. Die umfassende Bindung der Gesetzgebung und der vollziehenden Gewalt an die Grundrechte (s. Art. 1 Abs. 3 GG) und der damit bezweckte Schutz der Grundrechtsträger muss unabhängig davon bestehen, ob die besonderen Organe oder das Volk an deren Stelle entscheidet. Allein entscheidend ist, in welcher Funktion sie tätig werden.

Nach Art. 107 Verf RP wird die Gesetzgebung durch das Volk im Wege des Volksentscheids und durch den Landtag ausgeübt. Voraussetzung dafür ist, dass dem Land überhaupt die Gesetzgebungskompetenz für die jeweilige Regelungsmaterie zusteht.[608] Allein aus der Erwähnung des Volks an der

---

[606] S. nur VerfGH RP, Beschl. v. 13.6.2014 – VGH N 14/14, VGH B 16/14 Rn. 58 (juris).

[607] S. nur VerfGH RP, Beschl. v. 13.6.2014 – VGH N 14/14, VGH B 16/14 Rn. 58 (juris). m.w.N.

[608] *Hebeler*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 107 Rn. 4.

ersten Stelle lässt sich nicht entnehmen, dass es sich dabei um die vorzugswürdigere Art und Weise der Gesetzgebung handelt.[609] Nach dem Verfassungstext sind beide Formen der Gesetzgebung gleichrangig. Aufgrund der nachfolgenden Ausgestaltung durch die Landesverfassung ergeben sich nicht unbeachtliche Einschränkungen für die Volksgesetzgebung.[610] Gem. Art. 108 Verf RP können Gesetzesvorlagen im Wege des Volksbegehrens, aus der Mitte des Landtags oder durch die Landesregierung eingebracht werden.

1.1 Volksinitiative Art. 108a RP

Mit der in Art. 108a Verf RP geregelten Volksinitiative können Staatsbürger den Landtag Rheinland-Pfalz im Rahmen seiner Entscheidungszuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung befassen. Eine Volksinitiative kann, muss sich allerdings nicht immer auf einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf beziehen.[611] Ist Letzteres der Fall, darf der Entwurf keine Finanzfragen, Abgabengesetze oder Besoldungsordnungen betreffen. Dabei ist streitig, wie der Begriff „Finanzfragen" auszulegen ist. Würde man den Begriff weit und darunter bereits jedwede für den Bürger günstige Finanzträchtigkeit fassen, bliebe für die Volksinitiative kaum noch Raum.[612] Deshalb wird für eine enge Auslegung plädiert, so dass nur Gegenstände mit erheblichen Auswirkungen auf die gesamte Haushaltsplanung des Landes subsumiert werden.[613]

---

[609] *Hebeler*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 107 Rn. 5.

[610] *Hebeler*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 107 Rn. 5 f.

[611] *Hebeler*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 108a Rn. 1.

[612] *Hebeler*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 108a Rn. 10; s. auch *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 854.

[613] *Hebeler*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 108a Rn. 10; ähnlich auch *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 854.

Eine Volksinitiative muss von mindestens 30.000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein (Art. 108a Abs. 2 S. 1 Verf RP). Kommt sie zustande, hat der Landtag innerhalb von drei Monaten über deren Gegenstand zu entscheiden (Art. 108a Abs. 2 S. 2 Verf RP). In dem Moment, in dem der Landtag entscheidet, ist die Volksinitiative beendet.[614] Befürwortet er den ausgearbeiteten Gesetzentwurf, steht dies einem Gesetzesbeschluss gleich und ist das Gesetz nur noch auszufertigen und zu verkünden.[615] Bei Ablehnung eines Gesetzentwurfs können die Vertreter der Volksinitiative die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen (Art. 108a Abs. 2 S. 3 Verf RP). Die Einzelheiten ergeben sich aus dem Wahlgesetz, das auch für die Beibringung der Unterschriften ein Fristerfordernis vorsehen kann (s. §§ 60d–f LWahlG RP).

Nach § 60d S. 3 LWahlG RP ist eine Volksinitiative auch bei einem Gesetzentwurf unzulässig, dessen Inhalt mit der Verfassung oder sonstigem höherrangigen Recht, insbesondere Bundesrecht, unvereinbar ist oder der auf eine unzulässige Änderung der Verfassung gerichtet ist. *Rux* bezweifelt die Verfassungsmäßigkeit dieser einfachgesetzlichen Bestimmung, da der Landesgesetzgeber nicht weitergehende Anforderungen als in Art. 108a Verf RP einführen dürfe.[616] Für die Richtigkeit dieser Ansicht lässt sich benennen, dass Art. 108a Abs. 1 Verf RP den Rahmen der Entscheidungszuständigkeit des Landtags explizit erwähnt. Andererseits ließe sich argumentieren, dass der Verfassungsgeber eine der sich aus anderen verfassungsrechtlichen Vorgaben ergebenden Einschränkungen besonders hervorheben wollte, um die Volksinitianten darauf aufmerksam zu machen, im Übrigen man aber die Einschränkung durch andere verfassungsrechtliche Vorgaben für selbstverständlich hielt. Deshalb könnte man unter Beachtung von Sinn und Zweck dieses Merkmals möglicherweise zu einer erweiternden Auslegung

---

[614] *Hebeler*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 108a Rn. 12; s. auch *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 856.

[615] *Hebeler*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 108a Rn. 13.

[616] *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 854.

gelangen und den Standpunkt einnehmen, dass bei einer Verletzung von höherrangigem Recht der Landtag bereits nicht entscheidungszuständig sei. Selbst wenn eine derartige Vorabprüfung nicht zulässig sein sollte, dürfte der Landtag bei korrektem Verhalten ein verfassungswidriges oder gegen höherrangiges Recht verstoßendes Gesetz nicht beschließen.

Nach der rheinland-pfälzischen Verfassung bildet die Volksinitiative keine zwingende Voraussetzung für die Durchführung eines Volksbegehrens oder eines Volksentscheids.[617] Hat der Landtag einer Volksinitiative nicht zugestimmt, kann innerhalb von drei Monaten nach der Zustellung der Entscheidung ein schriftlicher Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens gestellt werden, bei welchem sodann das in §§ 62–64 LWahlG RP geregelte Zulassungsverfahren entfällt (s. § 60f Abs. 6 LWahlG RP).

1.2 Volksbegehren und Volksentscheid Art. 109 Verf RP

Volksbegehren können auf den Erlass, die Änderung oder Aufhebung von Gesetzen gerichtet sein (Art. 109 Abs. 1 Verf RP). Bei der zuerst genannten Variante handelt es sich um ein initiierendes, bei der Änderung oder Aufhebung von Gesetzen um kassierende Volksbegehren.[618] Weil andere Gegenstände der politischen Willensbildung nicht Gegenstand eines Volksbegehrens bzw. eines Volksentscheids sein können, können die Stimmberechtigten z. B. nicht von der Landesregierung ein bestimmtes Verhalten auf der Bundesebene einfordern.[619] Initiierende bzw. kassatorische Volksbegehren müssen einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf enthalten. Sie sind an die Landesregierung zu richten sowie mit einer eigenen Stellungnahme unverzüglich dem Landtag zu unterbreiten (Art. 109 Abs. 2 S. 1 Verf RP). Sofern die Verfassung nichts anderes vorschreibt, können Volksbegehren von 300.000 Stimmberechtigten gestellt werden (Art. 109 Abs. 3 S. 1 Verf RP).

---

[617] *Hebeler*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 108a Rn. 2; s. auch *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 857.

[618] *Hebeler*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 109 Rn. 4.

[619] *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 857.

Die aktuelle Eintragungsfrist für das Volksbegehren beträgt zwei Monate und beginnt innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe der Zulassung des Volksbegehrens (Art. 109 Abs. 3 S. 2 Verf RP). Gegenstand des Volksbegehrens dürfen weder Finanzfragen noch Abgabengesetze und Besoldungsordnungen sein (Art. 109 Abs. 3 S. 3 Verf RP).
Entspricht der Landtag dem Volksbegehren nicht innerhalb von drei Monaten, d. h. lehnt er den Gesetzentwurf ab oder lässt er die Frist verstreichen,[620] findet innerhalb von weiteren drei Monaten ein Volksentscheid statt (Art. 109 Abs. 4 S. 1 Verf RP). Legt der Landtag dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf vor, verlängert sich die Frist für die Durchführung des Volksentscheids auf sechs Monate (Art. 109 Abs. 4 S. 2 Verf RP). Ob der Volksentscheid in einem positiven oder negativen Sinne ausgeht, richtet sich nach der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Damit ein Gesetz beschlossen ist, müssen sich mindestens ein Viertel der Abstimmungsberechtigten an der Abstimmung beteiligen (Art. 109 Abs. 4 S. 3 Verf RP). Das Nähere ist wiederum dem Wahlgesetz zu entnehmen, das für die Beibringung der Unterschriften im Zulassungsverfahren eine bestimmte Frist vorgeben kann. Daraus folgt, dass der Durchführung eines Volksbegehrens ein Zulassungsverfahren vorauszugehen hat.[621] Wie bei der Volksinitiative ist auch hier die Verfassungsmäßigkeit des in § 61 Abs. 2 S. 2 LWahlG RP aufgestellten Erfordernisses der Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit der Verfassung oder sonstigem höherrangigen Bundesrecht streitig.[622]

1.3 Volksentscheid bei Aussetzung der Verkündung Art. 114 S. 1, Art. 115 Verf RP

Auf Verlangen eines Drittels des Landtags kann die Verkündung eines Landesgesetzes zur Durchführung eines Volksentscheids ausgesetzt werden

[620] *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 862.

[621] *Hebeler*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 109 Rn. 8.

[622] Für Verfassungswidrigkeit *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 857 f.

(Art. 114 S. 1 Verf RP). Es handelt sich hierbei um eine besondere Form des Referendums,[623] weil eine Minderheit von einem Drittel des Landtags ein beschlossenes Landesgesetz einem Volksentscheid zuführen kann.[624] Art. 114 S. 1 Verf RP erlaubt Organen der repräsentativen Demokratie die Induzierung eines Volksentscheids in einer Situation, in welchen die politischen Einschätzungen zwischen der parlamentarischen Mehrheit und der Opposition auseinandergehen, mithin wurde dem Volk insoweit eine Reservefunktion der Konfliktmittlung sowie der Letztentscheidung eingeräumt.[625] Dieses Verfahren kommt nur bei einem beschlossenen, nicht dagegen mehrheitlich abgelehnten Gesetz zur Anwendung.[626]
Gem. Art. 115 S. 1 Verf RP ist ein nach Art. 114 Verf RP ausgesetztes Gesetz auf Verlangen von 150.000 Stimmberechtigten (anstatt der sonst geforderten 300.000 Stimmberechtigten) im Wege des Volksbegehrens zum Volksentscheid zu unterbreiten. Dabei beträgt die Eintragungsfrist für das Volksbegehren einen Monat und beginnt innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe der Zulassung des Volksbegehrens. Sofern kein Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens innerhalb einer Frist von einem Monat seit Verkündung des nach Art. 114 Verf RP ausgesetzten Gesetzes gestellt wird oder das Volksbegehren nicht zustande kommt, wird das Gesetz von der Ministerpräsidentin verkündet (Art. 115 Abs. 2 Verf RP).

1.4 Verfassungsändernde Volksentscheide Art. 129 Verf RP

Ein verfassungsänderndes Gesetz kommt aufgrund eines Volksentscheids nur bei Beschluss der Mehrheit der Stimmberechtigten zustande (Art. 129 Abs. 1 Verf RP). Außerdem sind verfassungsändernde Gesetze unzulässig, wenn sie die im Vorspruch, in Art. 1 sowie Art. 74 Verf RP niedergelegten Grundsätze verletzen (Art. 129 Abs. 2 Verf RP).

---

[623] *Hebeler*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 114 Rn. 1.
[624] *Hebeler*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 114 Rn. 1.
[625] *Hebeler*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 114 Rn. 6.
[626] *Hebeler*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Art. 114 Rn. 11.

2. Folgerungen für die zu begutachtenden Fragen

Wendet man die aktuellen Vorgaben der Landesverfassung auf die anfangs genannten Fragestellungen an, bieten diese im Moment wenig Möglichkeiten für eine direktdemokratische Mitwirkung. Denkbar wäre die Einleitung einer Volksinitiative mit dem Ziel, der Landtag solle sich zum Stellenwert der Geothermie für die rheinland-pfälzische Energieversorgung äußern. Da die Volksinitiative nur ein Recht auf Befassung des Landtags mit einem bestimmten Gegenstand der politischen Willensbildung verleiht, würde den Staatsbürgern bei dieser kein eigenes Abstimmungsrecht zustehen.

Selbst entscheiden können die Landesstaatsangehörigen nur in Fällen, in denen der Landtag durch Gesetz entscheidet und einen im Zuge eines Volksbegehrens vorgelegten, ausgearbeiteten Gesetzentwurf nicht innerhalb von drei Monaten entsprochen hat. Da über das Landesentwicklungsprogramm durch Rechtsverordnung der Landesregierung entschieden wird (§ 8 Abs. 1 S. 8 LandesplanungsG RP), kann dieses momentan mangels Entscheidungszuständigkeit des Landtags nicht Gegenstand eines Volksbegehrens oder eines Volksentscheides sein. Gleiches gilt für die Zulassung eines einzelnen Geothermievorhabens, über das durch Verwaltungsakt und nicht durch Gesetz entschieden wird. Insoweit fehlt es auch hier an einem tauglichen Gegenstand für ein Volksbegehren bzw. ein Volksentscheid.[627] Überdies ist bei einem in seinen räumlichen Auswirkungen eng umgrenzten Geothermievorhaben nicht zu erwarten, dass mindestens 300.000 Stimmberechtigte ein Volksbegehren zur Ablehnung dieses Vorhabens unterstützen werden.

Abgesehen davon, dass Finanzfragen nicht Gegenstand der direktdemokratischen Verfahren sein können, sollen die hier zur Debatte stehenden Ge-

[627] Zur Anwendung der Stendal-Rechtsprechung durch den VerfGH RP, Urt. v. 11.7.2005 – VGH N 25/04, Rn. 26 (juris).

othermievorhaben ausschließlich privat finanziert werden. Mangels finanzieller Unterstützung bzw. Beteiligung des Landes Rheinland-Pfalz wird deshalb anders als bei „Stuttgart 21" die Frage nach Abstimmungsmöglichkeiten aufgrund einer finanziellen Unterstützung des Vorhabenträgers durch das Land nicht relevant.

Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass zwischen dem Start eines Volksbegehrens und der Entscheidung durch Volksentscheid längere Zeit vergeht. Sollte es um die Verwirklichung eines Vorhabens gehen, dessen Verwirklichung Ausfluss der Grundrechte darstellt, müsste beachtet werden, dass ein zu langer Zeitraum bis zur Entscheidung über dieses einen Grundrechtseingriff darstellt. Es müsste dann untersucht werden, ob die damit in Zusammenhang stehende lange Dauer verfassungsrechtlich noch gerechtfertigt werden kann[628] oder angesichts der Grundrechte de lege ferenda nicht z. B. die Zeiträume bis zur abschließenden Entscheidung verkürzt werden müssten.

[628] Zum Gesichtspunkt der Dauer bei Abstimmungen auch *Dolde*, Referat, Band II/1 zum 69. Deutschen Juristentag, M 42; allgemein zur Dauer von Verfahren *Steinbeiß-Winkelmann*, in: Ziekow, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 201 ff., 204 ff.; *Ziekow*, in: ders., Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, S. 51 ff., 56 f.

Teil IV - Abstimmungen auf kommunaler Ebene nach geltendem Recht

Abstimmungen auf Gemeindeebene weisen von allen plebiszitären Elementen die größte Praxisrelevanz auf. Denn bei Abstimmungen über gemeindliche Angelegenheiten sind die entscheidungsbefugten Personen häufig zugleich die in hohem Maße vom Ausgang des jeweiligen Verfahrens Betroffenen.[629] *Martini* bezeichnet kommunale Abstimmungen als die „eifrigsten ‚Gehschulen' direkter Demokratie",[630] weil die Teilhabe an den Angelegenheiten des örtlichen Gemeinwesens für die Selbstverwaltungsgarantie von großer Bedeutung ist.[631] Zunächst soll ein Überblick über die allgemeinen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Ausübung der Staatsgewalt auf kommunaler Ebene gegeben werden. Im Anschluss werden die bestehenden kommunalrechtlichen direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten in Rheinland-Pfalz vorgestellt, bevor sie auf die hier zu begutachtenden Fragestellungen angewendet werden.

1. Allgemeine verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

1.1 Grundgesetzliche Vorgaben

Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG verleiht den Gemeinden als dem Gemeinwohl verpflichteten Teil der staatlichen Verwaltungsgliederung das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener

---

[629] *Lange*, in: Festschr. f. Bryde, S. 213.

[630] *Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet…, S. 35.

[631] *Martini*, Wenn das Volk (mit)entscheidet…, S. 35.; zur Zugehörigkeit zur Verwaltung BVerfGE 78, 344, 348; 120, 82, 112; VerfGH RP, Beschl. v. 23.5.2014 – VGH B 22/13, Rn. 12 (juris).

Verantwortung zu regeln.[632] Ihnen ist somit ein grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassender Aufgabenkreis i.S.e. „Allzuständigkeit"[633] mit der Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich garantiert.[634]

Unter den „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft" sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen zu verstehen, „die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das_Zusammenleben und –wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen".[635] Es handelt sich dabei um keinen feststehenden Aufgabenkreis. Je nach Zeit, aber auch der Einwohnerzahl, der Ausdehnung und Struktur der Gemeinden kann dieser unterschiedlich ausfallen.[636] Bei der einfachgesetzlichen Ausgestaltung der gemeindlichen Selbstverwaltung hat sich der Gesetzgeber an der Zielsetzung zu orientieren, den Bürgern eine möglichst effektive Beteiligung an den Entscheidungen der örtlichen Gemeinschaft zu ermöglichen.[637] Verwaltungsaufgaben sind deshalb grundsätzlich bei den Gemeinden anzusiedeln. Inhaltliche Vorgaben des Gesetzgebers zur Beschränkung der gemeindlichen Aufgaben dürfen nur bei Vorliegen eines rechtfertigenden Grundes vorgenommen werden, etwa zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung.[638] Da Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG nur eine Mindestgarantie statuiert, kann der Gesetzgeber den Gemeinden

---

[632] BVerfGE 110, 370, 399 f.

[633] BVerfGE 79, 127, 146 ff.; 91, 228, 240; *Gröpl*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, GG, Art. 28 Rn. 32.

[634] BVerwG NVwZ 2009, 1305, 1306.

[635] BVerwG NVwZ 2014, 527; s. auch BVerfGE 79, 127, 151 f.; 110, 370, 400.

[636] BVerfGE 110, 370, 401; allerdings kommt es nicht auf die Verwaltungskraft der Gemeinde an, BVerwG NVwZ 2009, 1305, 1306; s. auch *Gröpl*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, GG, Art. 28 Rn. 32.

[637] BVerfGE 110, 370, 400.

[638] BVerfGE 110, 370, 401; BVerwG NVwZ 2009, 1305, 1306.

weitere Aufgaben zuweisen.[639] Auch die Gemeindeverbände verfügen gem. Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG über das Recht der Selbstverwaltung, allerdings nur „im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze".

Unmittelbar im Anschluss an das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG bestimmt Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, dass das Volk in den Gemeinden eine aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangene „Vertretung" haben muss.[640] Nach dem BVerfG resultiert dieses Erfordernis personell demokratischer Legitimation aus dem allumfassenden Aufgabenkreis der gemeindlichen Selbstverwaltung.[641] An die Stelle der Gemeindevertretung kann gem. Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG die Gemeindeversammlung, also die Versammlung aller Gemeindebürger, treten. Es handelt sich hierbei um eine der wenigen Ausformungen direkter Demokratie im Grundgesetz basierend auf dem Gedanken, dass die Gemeindeversammlung in sehr kleinen Gemeinden ein ebenso gutes und handlungsfähiges Gremium wie die Gemeindevertretung sein kann.[642] Anders als auf der Bundes- und Landesebene wurde zur Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger eingeführt,[643] das heute sowohl in Art. 20 Abs. 2 S. 1 lit. b, 22 Abs. 1 S. 1 AEUV als auch in Art. 44 GRCh primärrechtlich gewährleistet ist. Nach Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG sind

---

[639] BVerwG NVwZ 2014, 527.

[640] Näher zum Inhalt dieser Wahlrechtsgrundsätze OVG Koblenz DVBl. 2013, 736, 737.

[641] BVerfGE 107, 59, 92 f. Seiner Meinung nach zielt Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG nicht auf eine zusätzliche Stärkung der Mitgliedschaftlich-partizipatorischen Komponente der Selbstverwaltung ab, sondern soll die Einheitlichkeit der demokratischen Legitimation durch das Volk im Staatsaufbau sicherstellen.

[642] *Gröpl*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, GG, Art. 28 Rn. 19; s. auch *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 28 Rn. 39.

[643] BremStGH NordÖR 2014, 262, 265 f.; *Gröpl*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, GG, Art. 28 Rn. 16 f.; *Löwer*, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, Art. 28 Rn. 29 ff.; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Art. 28 Abs. 1 Rn. 41a.

bei den Kreis- und Gemeindewahlen auch Personen mit der Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaats nach Maßgabe des Unionsrechts wahlberechtigt und wählbar.

Umstritten ist, ob Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG auch für Abstimmungen über Sachfragen in den Kommunen und Kreisen Geltung beansprucht. Als Gegenargument wird angeführt, dass Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG nach seinem Wortlaut nur für „Wahlen" gilt und als Ausnahmebestimmung eng auszulegen sei.[644] Andere argumentieren demgegenüber, dass mit Art. 20 Abs. 2 S. 2 lit. b AEUV über seinen Wortlaut hinaus eine umfassende personelle Erweiterung der Legitimationsbasis auf Kommunalebene beabsichtigt worden sei, weshalb die Teilnahmeberechtigung auch für plebiszitäre Entscheidungen auf dieser Ebene bestehen müsse.[645] Vor kurzem hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof eine große Sympathie für die zuletzt genannte Ansicht erkennen lassen. Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG verweise in dynamischer Form auf das Unionsrecht – zurzeit auf Art. 20 Abs. 2 S. 2 lit. b, Art. 22 Abs. 1 AEUV sowie die Richtlinie 94/80/EG.[646] Das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger beruhe auf der Erwägung, dass Unionsbürger das aktive und passive Kommunalwahlrecht nicht allein aufgrund des Gebrauchs ihrer Freizügigkeit verlieren sollen. Außerdem solle es die Integration in den Aufenthaltsstaat und damit auch die Bildung einer europäischen Identität fördern.[647]

Zwar schloss sich der Bayerische Verfassungsgerichtshof der Ansicht an, wonach sich die unionsrechtlichen Bestimmungen momentan auf Wahlen

---

[644] *Gröpl*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, GG ,Art. 28 Rn. 18; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Art. 28 Abs. 1 Rn. 41 f.; *Vogelgesang*, in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 28 Rn. 74.

[645] *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verf RP, Art. 50 Rn. 19; *Zuleeg*, in: Festschr. f. Schefold, S. 117 ff., 123 f.

[646] BayVerfGH BayVBl. 2014, 17, 19.

[647] BayVerfGH BayVBl. 2014, 17, 19; *Schunda*, Das Wahlrecht von Unionsbürgern, S. 56 f.

beschränken.[648] Was die nationalen Vorgaben zur Teilnahme von Unionsbürgern an Abstimmungen anbetrifft, maßt er jedoch Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG keine so enge Bedeutung bei. Aus der Nichterwähnung der kommunalen Abstimmungen in Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG könne nicht der Schluss gezogen werden, dass der Verfassungsgeber Unionsbürger per se von der Teilnahme an kommunalen Abstimmungen habe ausschließen wollen. Vielmehr verwies der Verfassungsgerichtshof auf Gegenstimmen in der Literatur, wonach durch die Öffnungsklausel in Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG die Grundlagen für die demokratische Staatsgewalt auf kommunaler Ebene insgesamt verändert wurden.[649] Nach dieser würde die Einbeziehung der Unionsbürger in das aktive Stimmrecht bei Gemeinderatsbeschlüssen sowie den ihnen gleichstehenden Bürgerentscheiden wegen der einheitlichen Beurteilung der demokratischen Legitimationsgrundlagen kein Verstoß gegen Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG darstellen und sei Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG dementsprechend systematisch-teleologisch zu erweitern.[650] Dieser Meinungsstand lasse durchaus gewichtige Gründe dafür erkennen, dass die zuletzt genannte Verfassungsnorm einer Mitwirkung von ausländischen Unionsbürgern an kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden nicht per se entgegenstehe.[651]

Im Ergebnis ist der Einbeziehung der Unionsbürger in den Kreis der auf kommunaler Ebene abstimmungsberechtigten Personen zuzustimmen. Wird nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG die Staatsgewalt durch das Volk ausgeübt und werden in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG Abstimmungen gleichberechtigt neben den Wahlen genannt, würde es befremdlich anmuten, wenn sich der Kreis der abstimmungsberechtigten Personen, je nachdem, ob es um Abstimmungen

[648] BayVerfGH BayVBl. 2014, 17, 19.

[649] BayVerfGH BayVBl. 2014, 17, 20.

[650] BayVerfGH BayVBl. 2014, 17, 20.

[651] BayVerfGH BayVBl. 2014, 17, 20.

in Personal- oder Sachentscheidungen geht, auf kommunaler Ebene unterschiedlich zusammensetzen würde.[652] Die andere Meinung würde zu dem schwer nachvollziehbaren Ergebnis führen, dass Sachentscheidungen der Gemeinderepräsentanten durch die Einbeziehung der EU-Ausländer bei der Gemeinderatswahl personell demokratisch legitimiert wären, dagegen die an deren Stelle tretenden Abstimmungen durch das „gemeindliche Volk" nur von den Gemeindebürgern mit deutscher Staatsangehörigkeit legitimiert würden.[653] Durch Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG wurde zwar nicht der Volksbegriff, wohl aber die demokratische Legitimationsbasis in den Gemeinden und Kreisen erweitert.[654] Dass in Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG nur Wahlen erwähnt werden, lässt sich damit erklären, dass sich der vorhergehende Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG nur auf die Volksvertretung bezieht.[655] Da es letztendlich den einzelnen Ländern überlassen ist, weitergehende Abstimmungsmöglichkeiten für ihren Bereich einzuführen, dürfte dies auch der Grund für die Aussageabstinenz des Grundgesetzes sein. Weil Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG den Ländern nur die Homogenität als Maßstab vorgibt, ist es nur konsequent, wenn die Teilnahmeberechtigung der EU-Ausländer auch auf Bürgerbegehren und –entscheide auf der kommunalen Ebene ausgedehnt wird.[656]

---

[652] So auch *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 2.3.

[653] *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 2.3.

[654] *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 28 Rn. 28.

[655] Für das Vorliegen eines Redaktionsversehens dagegen *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 2.3.

[656] *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu, GG, Art. 28 Rn. 28; *Löwer*, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, Art. 28 Rn. 33; a. A. *Vogelgesang*, in: Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 28 Rn. 74 f.; s. a. *Hellermann*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 28 Rn. 18.

1.2 Landesverfassungsrecht

In der Landesverfassung von Rheinland-Pfalz wird das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht in Art. 49 Verf RP geregelt. Nach Art. 49 Abs. 1 Verf RP sind die Gemeinden in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Sie können jede öffentliche Aufgabe an sich ziehen, sofern sie nicht durch eine explizite Gesetzesvorschrift anderen Stellen im öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen werden. Den Gemeindeverbänden, die als Gebietskörperschaften aus dem Gebiet und den Einwohnern der verbandsmäßig zusammengeschlossenen Gemeinden bestehen,[657] kommt nach Absatz 2 im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die gleiche Stellung zu. Im Unterschied zu den Gemeinden verfügen sie aber über keine Allzuständigkeit.[658] Art. 49 Abs. 3 Verf RP gewährleistet für die Gemeinden und Gemeindeverbände das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten. Die Aufsicht des Staates beschränkt sich in diesem Bereich auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle.[659]

Vom gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht wird u. a. die Planungshoheit der Gemeinden i.S.e. Bestimmung der Art und Weise der Bodennutzung im Gemeindegebiet geschützt.[660] Die kommunale Selbstverwaltung ist nach dem rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshof ein wesentliches Fundament für den demokratischen Aufbau des Gemeinwesens. Denn die Mitgestaltung bei den kommunalen Angelegenheiten trägt zur Identifikation und zum Vertrauen in die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben bei.[661] Die Planungshoheit der Gemeinde wird dem Anliegen der Selbstverwaltungsgarantie nach Gelegenheiten für eine kraftvolle Betätigung der Bürger/innen in

---

[657] VerfGH RP AS 8, 230, 232; *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verf RP, Art. 49 Rn. 16.

[658] *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verf RP, Art. 49 Rn. 18.

[659] Näher dazu *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verf RP, Art. 49 Rn. 22.

[660] VerfGH RP, Urt. v. 11.7.2005 – VGH N 25/04 Rn. 32 (juris).

[661] VerfGH RP, Urt. v. 11.7.2005 – VGH N 25/04 Rn. 56 (juris).

besonderem Maße gerecht. Sie ermöglicht ihnen die Beeinflussung der zukünftigen Entwicklung der Gemeinde.[662] In sie darf nur nach vorheriger Anhörung der Gemeinde wegen überörtlicher Interessen von höherem Gewicht aufgrund gesetzlicher Regelung eingegriffen werden.[663] Wie bei Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG verfügt der Landesgesetzgeber insoweit über einen Ausgestaltungsspielraum, wird dabei aber durch den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts sowie außerhalb dessen durch die Anforderung begrenzt, dass die infrage stehende gesetzliche Regelung auf sachgerechten Erwägungen beruhen, zur Erreichung des damit verfolgten Zwecks geeignet sein muss und nicht willkürlich sein darf.[664]

Gem. Art. 50 Abs. 1 S. 1 Verf RP wählen die Bürger in den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Vertretungskörperschaften sowie die Bürgermeister und Landräte nach den Grundsätzen des Art. 76 Verf RP. Auf diese Weise wird die Grundentscheidung der Verfassung für die Demokratie auf die Ebene der Gemeinde übertragen, auch wenn der Gemeinderat kein Parlament, sondern Organ einer Selbstverwaltungskörperschaft ist.[665] Die Direktwahl der Bürgermeister/-innen und Landräte und Landrätinnen dient dem Gedanken der Integration, weil sich die Bevölkerung regelmäßig mit einem von ihr gewählten Repräsentanten bzw. einer von ihr gewählten Repräsentantin besser identifizieren kann.[666] Nach Art. 50 Abs. 1 S. 2 Verf RP sind die Unionsangehörigen bei diesen Wahlen ebenfalls nach Maßgabe des Unionsrechts wahlberechtigt und wählbar.

---

[662] VerfGH RP, Urt. v. 11.7.2005 – VGH N 25/04 Rn. 56 (juris).

[663] VerfGH RP, Urt. v. 11.7.2005 – VGH N 25/04 Rn. 32 (juris).

[664] VerfGH RP NVwZ 2000, 801, 804; s. auch *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verf RP, Art. 49 Rn. 13 ff.

[665] VerfGH RP, Beschl. v. 23.5.2014 – VGH B 22/13, Rn. 12 (juris).

[666] *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verf RP, Art. 50 Rn. 7.

Der sich nach seinem Wortlaut lediglich auf Wahlen beziehende Art. 50 Verf RP schließt plebiszitäre Elemente auf kommunaler Ebene nicht aus.[667] Wie bei Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG lässt sich darüber streiten, ob sich Art. 50 Abs. 1 S. 2 Verf RP auf Wahlen beschränkt oder erweiternd auch Abstimmungen erfasst.[668] Folgt man richtigerweise der zuletzt genannten Ansicht, begegnet auch die Anordnung in § 67 KWG i.V.m. § 58 und § 1 Abs. 1 KWG keinen Bedenken, nach der bei Bürgerentscheiden auch Staatsangehörige anderer EU-Mitgliedstaaten stimmberechtigt sind.[669]

2. Kommunalrechtliche Vorschriften

Die kommunalrechtlichen direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten werden in Rheinland-Pfalz anders als in Bayern nicht unmittelbar in der Landesverfassung erwähnt,[670] sondern nur einfachgesetzlich in den §§ 16 ff. GemO RP ausgestaltet. Da die Vorhaltung direktdemokratischer Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene weder aus Gründen des Demokratieprinzips (Art. 74 Abs. 1 Verf RP) noch als integraler Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zwingend geboten ist, befindet der Landesgesetzgeber darüber unter Beachtung der Vorgaben des Landesverfassungsrechts, aber auch der Aussagen des Grundgesetzes nach seinem

---

[667] *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verf RP, Art. 50 Rn. 5.

[668] Für Letzteres *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verf RP, Art. 50 Rn. 19.

[669] So auch *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 2.3.; *Stamm*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verf RP, Art. 50 Rn. 19.

[670] S. zur ausdrücklichen Erwähnung solcher Beteiligungsmöglichkeiten Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BayVerf; *Zöllner*, BayVBl. 2013, 129, 130; s. zu den landesverrfassungsrechtlichen Garantien auch *Unger*, AöR 139 (2014), 80, 81; zur Lage in Rheinland-Pfalz *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 2.2.

Ermessen.[671] Die §§ 16 ff. GemO RP sind grundsätzlich auch auf die Verbandsgemeinden anwendbar (§ 64 Abs. 2 GemO RP). Eine vergleichbare Regelung findet sich in § 11e LKO RP für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide über Landkreisangelegenheiten.

2.1 Einwohnerversammlung

In § 16 GemO RP wird die Einwohnerversammlung geregelt. Nach § 16 Abs. 1 S. 1 GemO RP soll zum Zweck der Unterrichtung der Einwohner und Bürger mindestens einmal im Jahr und sonst nach Bedarf eine Einwohnerversammlung abgehalten werden. Eine solche Versammlung kann auf Teile des Gebiets oder bestimmte Angelegenheiten beschränkt werden (§ 16 Abs. 1 S. 2 GemO RP). Die Einwohnerversammlung darf nur Fragen aus dem Bereich der örtlichen Verwaltung zum Gegenstand haben (§ 16 Abs. 1 S. 4 GemO RP). Die teilnehmenden Personen werden vom Bürgermeister, ggf. auch den Beigeordneten unterrichtet (§ 16 Abs. 3 S. 1, 2 GemO RP). Die im Gemeinderat vertretenen Fraktionen können zu den Gegenständen der Unterrichtung Stellung nehmen (§ 16 Abs. 3 S. 3 GemO RP). Bei der Aussprache können grundsätzlich nur Einwohner und Bürger das Wort erhalten (§ 16 Abs. 3 S. 4 Hs. 1 GemO RP). Der Bürgermeister unterrichtet den Gemeinderat über den Versammlungsverlauf (§ 16 Abs. 4 GemO RP).
Weil die Einwohnerversammlung von einem Einberufungsakt des Bürgermeisters abhängt und im Übrigen nur auf die Unterrichtung und Aussprache mit Einwohnern und Bürgern abzielt, Letztere also über keine Beschlussfassungskompetenz verfügen,[672] ist sie mangels Entscheidungsbefugnis für diese Personen für die vorliegende Fragestellung ohne Relevanz.

---

[671] *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 2.2; OVG Koblenz DÖV 2007, 434; VG Koblenz, Urt. v. 20.6.1996 – 2 K 4245/95.KO Rn. 23 (juris).

[672] *Winkler*, in: Hendler/Hufen/Jutzi, Landesrecht Rheinland-Pfalz, § 3 Rn. 194.

2.2 Einwohnerantrag

Gem. § 17 Abs. 1 S. 1 GemO RP können die Bürger und Einwohner, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, einen Antrag stellen, dass der Gemeinderat über bestimmte Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, für deren Entscheidung er zuständig ist, berät und entscheidet. Der schriftlich bei der Gemeindeverwaltung einzureichende Einwohnerantrag muss ein bestimmtes Begehren mit Begründung enthalten und bis zu drei Personen benennen, die zur Vertretung des Antrags berechtigt sind (§ 17 Abs. 2 GemO RP). Die Zahl der für einen Einwohnerantrag erforderlichen Unterschriften variiert je nach Größe der Gemeinde (s. § 17 Abs. 3 GemO RP). Nach § 17 Abs. 6 S. 1, 2 GemO RP entscheidet über die Zulässigkeit des Antrags der Gemeinderat, nachdem die Gemeindeverwaltung, in Ortsgemeinden die Verbandsgemeindeverwaltung die Gültigkeit der Eintragungen in den Unterschriftslisten geprüft hat. Der Gemeinderat hat über einen zulässigen Einwohnerantrag innerhalb einer dreimonatigen Frist nach dem Eingang zu beraten und zu entscheiden (§ 17 Abs. 6 S. 3 GemO RP). Dadurch soll verhindert werden, dass der Gemeinderat den Einwohnerantrag durch Nichtstun „ins Leere laufen lässt".[673] Vor der Entscheidung des Gemeinderats über das Anliegen sind die im Antrag benannten Vertreter zu hören (§ 17 Abs. 6 S. 4 GemO RP). Seine Entscheidung ist mit den sie tragenden wesentlichen Gründen öffentlich bekanntzumachen (§ 17 Abs. 6 S. 5 GemO RP).

[673] OVG Koblenz NVwZ-RR 1995, 411, 413; VG Neustadt, Urt. v. 19.2.2010 – 1 K 756/09 NW Rn. 33 (juris); *Stubenrauch*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17 GemO Rn. 5.1.

Der Einwohnerantrag wird von der Rechtsprechung als „Kernstück direkter Demokratie auf gemeindlicher Ebene" betrachtet,[674] auch wenn er den Bürgern keine Entscheidungsmöglichkeiten eröffnet.[675] Nach seiner Konzeption gehört der Einwohnerantrag nur zu den Rechtsinstrumenten der demokratischen Mitwirkung, nicht aber der Mitbestimmung.[676] Er zielt darauf ab, die Einwohner stärker in die Sachentscheidungen der Gemeinde zu involvieren, vermittelt ihnen aber nur einen Anspruch auf Befassung des Gemeinderats mit ihrem Anliegen und erweist sich somit nur als ein die repräsentative Form der Demokratie auf der Kommunalebene ergänzender, aber nicht ersetzender Mechanismus.[677] Nur so erklärt sich, dass Personen bereits ab Vollendung des 16. Lebensjahres, also wenn sie noch nicht wahlberechtigt sind, und auch Einwohner mit einer Staatsangehörigkeit außerhalb der Europäischen Union antragsberechtigt sind.[678] Praxisrelevant wird der Einwohnerantrag momentan vor allem in Angelegenheiten, in denen aufgrund des Negativkatalogs in § 17a Abs. 2 GemO RP kein Bürgerentscheid möglich ist.[679]

---

[674] OVG Koblenz NVwZ-RR 1995, 411, 413; VG Neustadt, Urt. v. 19.2.2010 – 1 K 756/09 NW Rn. 28 (juris).

[675] Deshalb steht nach *Winkler*, in: Hendler/Hufen/Jutzi, Landesrecht Rheinland-Pfalz, § 3 Rn. 196 dieses Instrument an der Grenze zur demokratischen Mitwirkung und wird in Rn. 197 zutreffend als kein Verfahren direktdemokratischer Mitwirkung eingestuft.

[676] *Stubenrauch*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17 GemO Rn. 1.2.

[677] So VG Neustadt, Urt. v. 19.2.2010 – 1 K 756/09 NW Rn. 28 (juris); s. auch OVG Koblenz NVwZ-RR 1995, 411, 412.

[678] *Stubenrauch*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17 GemO Rn. 1.2.

[679] Näher dazu *Stubenrauch*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17 GemO Rn. 1.3.2.

Der Wille des Gesetzgebers, die Bürger einer Gemeinde stärker in gemeindliche Sachentscheidungen zu integrieren, ist auch bei der formellen Ausgestaltung des Antragsverfahrens zu beachten. Mit Blick auf den Sinn und Zweck des Einwohnerantrags vertrat das OVG Koblenz den Standpunkt, dass hinsichtlich der förmlichen Antragsvoraussetzungen ein solches Auslegungsergebnis zu bevorzugen ist, „das zu einer möglichst weitgehenden Erleichterung der Bürgermitwirkung führt, ohne daß auf ein Mindestmaß an funktionell notwendigen Verfahrensvoraussetzungen verzichtet wird".[680] Wegen des allein einfachgesetzlichen Ursprungs unmittelbarer Mitwirkungsrechte bei kommunalpolitischen Entscheidungen können unter Rekurs auf die Landesverfassung jedoch keine weitergehenden Rechte für einen solchen Einwohnerantrag begründet werden.[681] In diesem Licht ist auch die Anhörung nach § 17 Abs. 6 S. 4 Gemo RP zu verstehen. Im Unterschied zum Anhörungsrecht vor Erlass eines Verwaltungsakts liegt dem Gemeinderat bei Anhörung der vertretungsberechtigten Personen das Begehren samt Begründung vor.[682] Deshalb kommt nach der VG-Rechtsprechung ein relevanter Verstoß hiergegen nur in Betracht, wenn die Anhörung so kurzfristig anberaumt wird, dass sie „einer Überrumpelung" gleichkommt, weil unter solchen Umständen nicht mehr mit einer sachgerechten Erläuterung des Begehrens durch die Vertreter und eine daran anschließende ernsthafte sowie eingehende Beratung durch den Gemeinderat gerechnet werden kann.[683]

---

[680] OVG Koblenz NVwZ-RR 1995, 411, 412, weshalb das OVG es für die Bestimmtheit des Antrags genügen lässt, wenn der Gemeinderat notfalls im Wege der Auslegung hinreichend erkennen kann, über welche sachlichen Ziele er beschließen soll. Hinsichtlich der Begründung wird eine Beschränkung auf Schlagworte für zulässig gehalten.

[681] So VG Neustadt, Urt. v. 19.2.2010 – 1 K 756/09 NW Rn. 29 (juris).

[682] So VG Neustadt, Urt. v. 19.2.2010 – 1 K 756/09 NW Rn. 33 (juris).

[683] OVG Koblenz NVwZ-RR 1995, 411, 413; So VG Neustadt, Urt. v. 19.2.2010 – 1 K 756/09 NW Rn. 33 (juris); s. auch *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 4.1.3.3.

2.3 Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Die Regelungen über das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid beziehen sich, wie man schon an ihrer Bezeichnung erkennen kann, auf die „Bürger" der Gemeinde. Diese sind nach § 13 Abs. 2 S. 1 GemO RP diejenigen Personen, die Deutsche i.S.d. Art. 116 Abs. 1 GG oder Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaats sind, das 18. Lebensjahr vollendet haben und wenigstens drei Monate in der Gemeinde wohnen.[684] Während beim Bürgerentscheid die Entscheidung einer Gemeindeangelegenheit durch die Gemeindebürger getroffen wird, enthält das Bürgerbegehren eine Vorstufe dafür, nämlich die Einleitung eines Verfahrens auf Durchführung eines solchen auf Antrag der Bürger.[685] Als Instrument direktdemokratischer Mitbestimmung stellt der Bürgerentscheid die „weitestgehende Form der Beteiligungsmöglichkeiten der Gemeindebürger an der kommunalen Entscheidungsfindung" in Rheinland-Pfalz dar.[686]

§ 17a Abs. 1 S. 1 GemO RP ermöglicht es den Bürgern einer Gemeinde, über gemeindliche Angelegenheiten einen Bürgerentscheid zu beantragen. Dieses sog. Bürgerbegehren mündet zwingend in einen Bürgerentscheid, sofern nicht der Gemeinderat die verlangte Maßnahme beschließt.[687] Nach § 17a Abs. 1 S. 2 GemO RP kann auch der Gemeinderat einen Bürgerentscheid über eine Angelegenheit der Gemeinde herbeiführen,[688] wofür im

---

[684] Wohnt eine Person in mehreren Gemeinden, ist die Person nur Bürger in derjenigen Gemeinde, in der sie ihre Hauptwohnung hat, § 13 Abs. 2 S. 2 GemO RP.

[685] *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 1.2.

[686] *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 1.2.

[687] S. auch *Winkler*, in: Hendler/Hufen/Jutzi, Landesrecht Rheinland-Pfalz, § 3 Rn. 200.

[688] S. auch *Winkler*, in: Hendler/Hufen/Jutzi, Landesrecht Rheinland-Pfalz, § 3 Rn. 200.

Schrifttum die Bezeichnung „Ratsbürgerentscheid" verwendet wird.[689] Während Teile der Literatur diesem Instrument angesichts der Möglichkeit zur „Flucht aus der Verantwortung" skeptisch gegenüberstehen,[690] sieht der Landesgesetzgeber darin ein Mittel für die stärkere aktive Einbeziehung der Bürger/-innen sowie zur Klärung bedeutsamer, aber kontrovers gebliebener Fragen.[691] Da sich auf kommunaler Ebene durchaus ähnliche Situationen wie im prominenten Fall von „Stuttgart 21" in Baden-Württemberg ergeben können, ist diese Einschätzung berechtigt. Ob der Gemeinderat von diesem Instrument Gebrauch machen möchte, entscheidet er nach seinem Ermessen („kann").[692]

Nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut ist ein Bürgerentscheid in Angelegenheiten des Bundes oder des Landes ausgeschlossen.[693] Indem das Bürgerbegehren eine „Angelegenheit der Gemeinde" betreffen muss, können allgemeine politische Fragen nicht zur kommunalen Abstimmung gestellt werden.[694] § 17a Abs. 1 S. 1 GemO RP wird so verstanden, dass die Gemeindebürger/-innen nur über solche Angelegenheiten abstimmen dürfen, die zu dem eigenen Wirkungskreis der Gemeinde gehören, also Angelegen-

---

[689] *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 1.2.

[690] S. auch *Breuer*, in: Schneider, Handbuch Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen, S. 35, 37.

[691] LT RP-Drucks. 15/4940, S. 3; s. auch *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 4.2.

[692] *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 4.2.2.

[693] VG Koblenz Urt. v. 19.4.2010 – 1 K 1202/09.KO, Rn. 22 (juris); *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 3.2.1.

[694] *Ritgen*, NVwZ 2000, 129, 131.

heiten der örtlichen Gemeinschaft in Form originärer Selbstverwaltungsaufgaben sind.[695] Den Gemeinden durch oder aufgrund eines Gesetzes übertragene Aufgaben sind nicht bürgerentscheidfähig.[696] Das OVG Koblenz hatte am Vorliegen einer gemeindlichen Selbstverwaltungsangelegenheit Zweifel, wenn die zu beantwortende Frage nicht die gemeindliche Planungshoheit, sondern die baurechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens aufgrund der vorgegebenen planungsrechtlichen Situation betrifft, weil über die Erteilung einer Baugenehmigung nicht der Gemeinderat, sondern die untere Bauaufsichtsbehörde entscheidet.[697] Es wäre „von vornherein ausgeschlossen, einen Baugenehmigungsanspruch […] nach § 34 Abs. 1 BauGB, der von Art. 14 Abs. 1 Grundgesetz geschützt ist, durch einen im Sinne der Antragsteller erfolgreichen Bürgerentscheid zu beseitigen".[698]

Liegt eine Angelegenheit der Gemeinde vor, ist das Bürgerbegehren unter Zugrundelegung des Gesetzeswortlauts nicht auf bestimmte hoheitliche Handlungsformen beschränkt.[699] Es kann sich auf alles beziehen, worüber der Gemeinderat beschließen kann, z. B. einen Normsetzungsbeschluss in Gestalt einer Satzung ebenso wie von der Gemeinde zu verantwortende Verwaltungsakte, Realakte oder Verträge.[700] Allerdings zählt § 17a Abs. 2

---

[695] *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 3.2.1.

[696] *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 3.2.1; *Zöllner*, BayVBl. 2013, 129, 131 meint dazu, dass in diesem Bereich der Spielraum wegen der Fachaufsicht ohnehin enger sei.

[697] OVG Koblenz, Beschl. v. 28.5.2014 – 10 B 10418/14 Rn. 9 (juris).

[698] OVG Koblenz, Beschl. v. 28.5.2014 – 10 B 10418/14 Rn. 11 (juris).

[699] Zu Bayern *Zöllner*, BayVBl. 2013, 129, 132.

[700] Zu Bayern *Zöllner*, BayVBl. 2013, 129, 132.

GemO RP eine ganze Reihe von Angelegenheiten auf, in denen kein Bürgerentscheid zulässig ist.[701] Dazu gehören u. a. Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen (Nr. 1), die Haushaltssatzung, der Haushaltsplan mit Anlagen und die Abgabensätze (Nr. 4), die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen (Nr. 6) oder Vorhaben, für deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren oder ein förmliches Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist (Nr. 7). Im Übrigen darf nach § 17a Abs. 4 S. 1 GemO RP ein Bürgerbegehren nur solche Angelegenheiten betreffen, über die nicht bereits innerhalb der letzten drei Jahre ein Bürgerentscheid durchgeführt wurde. Auf diese Weise möchte der Gesetzgeber die im aufwendigen Verfahren des Bürgerentscheids zustande gekommenen Entscheidungen davor schützen, dass sie alsbald wieder durch einen Gemeinderatsbeschluss umgestoßen werden.[702]

Interessant sind auch folgende Gerichtsentscheide, die sich aber auf die Vorgängernorm bezogen, in denen explizit von „wichtigen", durch einen Positivkatalog umschriebenen Angelegenheiten die Rede war.[703] Das VG Koblenz entnahm der Bezeichnung „Bürgerentscheid" sowie dem in Absatz vorgesehenen Entfallen eines solchen bei einem Gemeinderatsbeschluss der verlangten „Maßnahme", dass Gegenstand des Begehrens eine wichtige, für

---

[701] Als Motive für den Ausnahmekatalog benennt *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 3.3, dass die dort genannten Angelegenheiten aus Rechts- oder ordnungspolituschen Gründen von einer Abstimmung ausgenommen worden seien und die Begrenzungen darüber hinaus die Funktionsfähigkeit der gemeindliche Organe aufrechterhalten sollen.

[702] Zu Bayern BayVerfGH NVwZ-RR 1998, 82, 86.

[703] Dazu, dass dieses Erfordernis zwar den Aufwand für Bürgerbegehren von geringer Bedeutung verringern soll, aber angesichts der erforderlichen Unterschriften unnütz ist, *Lange*, in: Festschr. f. Bryde, S. 213 ff., 215. Zur Streichung dieses Erfordernisses durch den rheinland-pfälzischen Gesetzgeber *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 1.1, 3.1.

die Kommune bedeutende Frage sein müsse.[704] Daran fehle es, wenn lediglich die Verbandsgemeindeeinwohner nach ihrer Haltung in der politischen Diskussion um die von der Landesregierung beabsichtigte Gemeindegebietsreform befragt werden sollen, ohne dass mit dem Votum irgendeine rechtlich verbindliche Folge einhergeht. „Eine solche Bürgerbefragung, die lediglich als Meinungsäußerung und nicht als Sachentscheidung zu qualifizieren ist, ist von der Gemeindeordnung nicht vorgesehen".[705] In Bezug auf die vergleichbare Regelung über das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid in der LKO stellte nach dem OVG Koblenz die Abstimmung über ein Abfallwirtschaftskonzept keine Entscheidung über die Errichtung oder Erweiterung einer öffentlichen Einrichtung dar. Vielmehr sei ein unmittelbarer Projektbezug zu fordern, der allerdings auch bereits einer Grundsatzentscheidung über die Planung gegeben sein könne.[706]

Nach § 17a Abs. 3 S. 1 Hs. 1 GemO RP ist das Bürgerbegehren schriftlich bei der Gemeindeverwaltung einzureichen; ein kassatorisches, gegen einen Beschluss des Gemeinderats gerichtetes Begehren muss innerhalb von vier Monaten nach der Beschlussfassung erfolgen.[707] Das Bürgerbegehren muss die zu entscheidende Gemeindeangelegenheit in Form einer mit „Ja" oder „Nein" zu beantwortenden Frage enthalten, bedarf weiterhin einer Begründung,[708] eines Kostendeckungsvorschlags[709] sowie der Bezeichnung von bis

---

[704] VG Koblenz Urt. v. 19.4.2010 – 1 K 1202/09.KO, Rn. 22 (juris).

[705] VG Koblenz Urt. v. 19.4.2010 – 1 K 1202/09.KO, Rn. 24 (juris).

[706] OVG Koblenz NVwZ 1998, 425, 426.

[707] Zur Unterscheidung zwischen initiierendem und kassatorischem Bürgerbegehren OVG Koblenz NVwZ-RR 1997, 241, 242; *Lange*, in: Festschr. f. Bryde, S. 213 ff., 219.

[708] Zur Frage, wann die Begründung eine Täuschung des Bürgerwillens sein könnte, OVG Koblenz NVwZ-RR 1997, 241, 243.

[709] Dieser muss nach VG Koblenz LKRZ 2012, 520 eine mindestens überschlägige Kostenschätzung und einen rechtmäßigen Vorschlag zur Finanzierung der infrage stehenden Einrichtung enthalten.

zu drei vertretungsberechtigten Personen (§ 17a Abs. 3 S. 2 GemO RP).[710] Das Begehren muss von mindestens 10% der bei der letzten Gemeinderatswahl festgestellten Zahl der wahlberechtigten Personen unterzeichnet sein, wobei diese Grundregel des 10%igen Unterstützerquorums in § 17a Abs. 3 S. 3 Hs. 2 GemO RP durch die je nach Gemeindegröße variierenden Schwellenwerte modifiziert und teilweise gelockert wird.[711] Unterschriftsberechtigt sind nur die nach dem KWG wahlberechtigten Personen (§ 17a Abs. 3 S. 3 GemO RP).

Zunächst prüft die (Verbands-)Gemeindeverwaltung die Gültigkeit der Eintragungen in die Unterschriftenliste(n) (§ 17a Abs. 4 S. 3 GemO RP). Anschließend entscheidet der Gemeinderat über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens, nachdem er zuvor die vertretungsberechtigten Personen angehört hat (§ 17a Abs. 4 S. 2 GemO RP). Beschließt der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahmen in unveränderter oder mit Billigung der vertretungsberechtigten Personen in veränderter Form, entfällt der Bürgerentscheid (§ 17a Abs. 5 GemO RP).[712] Andernfalls wird bei Zulässigkeit des Begehrens ein solcher durchgeführt, wobei die Gemeindeorgane den Bürgern zuvor ihre Auffassungen in Form einer öffentlichen Bekanntmachung darzulegen haben (§ 17a Abs. 6 GemO RP). Diese Informationspflicht besteht nach dem OVG Koblenz nur im öffentlichen Interesse. Sie beinhalte für die Gemeindeorgane keine strikte Neutralitätspflicht, sondern erlaube es ihnen wertend, aber sachlich ihre

---

[710] Eingehend zum Erfordernis der Benennung der vertretungsberechtigten Personen OVG Koblenz NVwZ-RR 1997, 241, 243 ff.

[711] Näher dazu *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 4.1.1.2.3.

[712] Dazu, dass diese Norm nicht i.S.e. zwingenden materiellen Befassungspflicht des Gemeinderats aufzufassen ist, *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 4.1.4.

unterschiedlichen Auffassungen in kontroversen Fragen zum Ausdruck bringen.[713]

Sofern bei der Abstimmung die Mehrheit mindestens 20% der Stimmberechtigten ausmacht,[714] ist die bei dem Bürgerentscheid gestellte Frage in dem Sinne entschieden, wie sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde (§ 17a Abs. 7 S. 1 GemO RP). In diesem Fall steht der Bürgerentscheid einem Gemeinderatsbeschluss gleich. Abweichend von der Regel, dass ein Gemeinderatsbeschluss jederzeit durch einen anderen Beschluss aufgehoben werden kann, sichert § 17a Abs. 8 GemO RP die getroffene Entscheidung, indem sie vom Gemeinderat frühestens nach drei Jahren abgeändert werden kann.[715] Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als verneint (§ 17a Abs. 7 S. 2 GemO RP). Wurde die 20%-Hürde der Stimmberechtigten nicht genommen, hat der Gemeinderat über die Angelegenheit zu entscheiden (§ 17a Abs. 7 S. 3 GemO RP).

Wie insbesondere an dem Negativkatalog des § 17a Abs. 2 GemO RP über vom Bürgerentscheid ausgenommene Materien deutlich wird, hängt die Reichweite dieses Instruments direktdemokratischer Mitwirkung in erheblichem Maße von der Ausgestaltung der landesrechtlichen Vorschriften ab. Der Ausschluss von Vorhaben, für deren Zulassung ein Planfeststellungs-

---

[713] OVG Koblenz, NVwZ-RR 1997, 241, 243; s. auch *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 5.1.1.; *Winkler*, in: Hendler/Hufen/Jutzi, Landesrecht Rheinland-Pfalz, § 3 Rn. 208.

[714] Näher zu der Anforderung, dass die Abstimmungsbeteiligung nicht nur bei 20% liegen muss, sondern die Mehrheit der abgegebenen Stimmen zugleich diese Hürde genommen haben muss, *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 5.2.

[715] Allgemein zu dieser Sicherungswirkung *Unger*, AöR 139 (2014), 81, 88 f.; zu der unklaren Rechtslage, ob diese Regelung auch auf den Ratsbürgerentscheid Anwendung findet und dies i. E. bejahend *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 4.2.4.

verfahren oder ein Verfahren mit förmlicher Öffentlichkeitsbeteiligung stattfindet, wurde z. B. vom VG Koblenz damit begründet, dass es sich hierbei um Verwaltungsverfahren handle, bei denen öffentliche und private Belange abzuwägen seien. Aufgrund ihrer Komplexität könnten sie nicht sinnvoll Gegenstand einer mit Ja oder Nein zu beantwortenden Frage sein, zumal diese Verfahren selbst eine angemessene Bürgerbeteiligung bereitstellen würden.[716] Das OVG Rheinland-Pfalz ließ offen, ob die Gesetzesmotive hierfür eine in jeder Hinsicht nachvollziehbare Gesetzesbegründung bieten. „Dem Kläger mag einzuräumen sein, daß bürgerschaftliche Willensbildung als Projektträger und Öffentlichkeitsbeteiligung der Betroffenen im Planfeststellungsverfahren unterschiedliche Funktionen sind, so daß nicht erkennbar wird, inwiefern die Öffentlichkeitsbeteiligung die Teilhabe der Aktivbürgerschaft am Projektbeschluß ersetzen könnte".[717] Da derartige Vorhaben örtlich vielfach auf Widerstand stoßen, habe es dem Gesetzgeber durchaus angemessen erscheinen können, von einem Hineinwirken der aufgeladenen Konfliktsituation in die innergemeindliche Willensbildung der Aktivbürgerschaft abzusehen, weil sich die Repräsentativorgane vermutlich leichter auf eine an der Sache orientierte, möglicherweise einen Kompromiss enthaltende Entscheidung verständigen könnten.[718] Der Ausschlussgrund beziehe sich nach seinem Sinn und Zweck nicht nur auf die abschließende, sondern auf alle von der Gemeinde im Zusammenhang mit dem Vorhaben zu treffenden Entscheidungen.[719]

Je nachdem, ob die einschlägigen Regelungen eng oder weit ausgelegt werden, können Bürgerbegehren und -entscheide zulässig oder unzulässig sein. Beispielsweise entnimmt die saarländische Verwaltungsrechtsprechung aus § 21a Abs. 1 KSVG, wonach die Bürger/-innen bei einem Bürgerentscheid

---

[716] VG Koblenz, Urt. v. 20.6.1996 – 2 K 4245/95.KO, Rn. 24 (juris).

[717] OVG Koblenz NVwZ 1998, 425, 426.

[718] OVG Koblenz NVwZ 1998, 425, 426 f.

[719] OVG Koblenz NVwZ 1998, 425, 427; *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 3.3.8.

an Stelle des Gemeinderats über eine gemeindliche Angelegenheit „entscheiden", dass das Bürgerbegehren eine abschließende Regelung für die betreffende Angelegenheit beinhalten müsse. Nur dann würden sie tatsächlich anstelle des Gemeinderats unmittelbar selbst die Verantwortung übernehmen.[720] Bürgerbegehren, mit denen lediglich ein notwendiger, zur Erreichung des angestrebten Ziels allein aber nicht ausreichender Schritt getan werde oder die dem Rat nur Vorgaben für weitere Entscheidungen machen sollten, seien unzureichend. „Lediglich einen Zwischenschritt auf ein Endziel zu tun, damit zunächst einen ‚Schwebezustand' herbeizuführen und politischen Druck auf den Rat auszuüben, selbst die notwendigen Entscheidungen zur Erreichung des Endziels zu treffen, kann nicht zulässiger Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein".[721] Nach dem nordrhein-westfälischen Oberverwaltungsgericht muss für die Bürger aufgrund der Fragestellung erkennbar sein, worüber abgestimmt wird, und dabei berücksichtigt werden, dass ihre Mitwirkung eine konkrete Sachentscheidung betrifft und sich nicht auf eine mehr oder weniger unverbindliche Meinungsäußerung beschränkt.[722] Andere Gerichte haben dagegen keine Bedenken, wenn durch den Bürgerentscheid zunächst nur ein Grundsatzbeschluss gefällt wird, der erst noch durch nachfolgende Einzelentscheidungen des Gemeinderats auszufüllen ist, damit Vollzugsfähigkeit eintritt.[723]

Richtigerweise ist, soweit der Wortlaut der gesetzlichen Regelungen dies zulässt, zu differenzieren. Zutreffend vertritt *Zöllner* den Standpunkt, dass ein Bürgerbegehren keine Vielzahl künftiger, nicht überschaubarer Gemein-

[720] OVG Saarland, Beschl. v. 20.5.2011 – 2 B 198/11, Rn. 16 (juris).

[721] OVG Saarland, Beschl. v. 20.5.2011 – 2 B 198/11, Rn. 16 (juris); s. auch OVG Münster NVwZ-RR 2008, 636, 637 f.

[722] OVG Münster, Beschl. v. 15.5.2014 – 15 B 499/14 Rn. 10 (juris).

[723] OVG Lüneburg NVwZ-RR 2009, 735.

deangelegenheiten betreffen und daher nicht gleichsam ins Blaue hinein ergehen dürfe.[724] Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Abstimmungen des (Gemeinde-)Volks der Ausübung von Staats*gewalt* demokratische Legitimation vermitteln sollen, worunter jedenfalls alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter verstanden wird.[725] Daran fehlt es jedoch bei völlig unverbindlichen Maßnahmen und Äußerungen.[726] So erklärt sich auch die Rechtsprechung, wonach ein Bürgerentscheid etwas anderes als eine Bürgerbefragung oder bloß unverbindliche Meinungsäußerung der Gemeindebürger/innen sein muss,[727] wie sich im rheinland-pfälzischen Landesrecht insbesondere aus dem in § 17a Abs. 3 S. 2 GemO RP geregelten Erfordernis einer mit Ja oder Nein zu *entscheidenden* Gemeindeangelegenheit[728], aber auch aus § 17a Abs. 8 GemO RP mit seiner Regelung zur Bindungswirkung des Bürgerentscheids ergibt.

Soweit der jeweilige Negativkatalog keine abweichende Ausgestaltung enthält, kann ein Bürgerentscheid aber durchaus darauf ausgerichtet sein, dem Rat verbindliche Vorgaben sozusagen im Wege einer Zwischenentscheidung für eine von ihm erst noch zu treffende endgültige Entscheidung zu machen. *Dietlein* verweist insoweit darauf, dass es auch dem Rat vielfach möglich sei, zunächst Entscheidungen in Bezug auf Teilfragen zu treffen und diese später zu präzisieren.[729] *Kaup* hat zutreffend darauf aufmerksam gemacht, dass es für jeden Einzelfall einer genauen Untersuchung bedürfe, „ob eine

---

[724] *Zöllner*, BayVBl. 2013, 129, 133; s. auch *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 3.2.2.

[725] BVerfGE 47, 253, 272; 83, 60, 73; 93, 37, 68; *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 38.

[726] *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 38 f.

[727] I. E. auch *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 3.2.2.

[728] Zum bayerischen Recht *Zöllner*, BayVBl. 2013, 129, 132.

[729] *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 3.2.2.

Verwaltungstätigkeit nicht möglicherweise trotz ihres vorbereitenden Charakters im Hinblick auf eine am Schluss eines Verfahrens stehende abschließende Entscheidung selbst bereits eine Entscheidung beinhaltet, indem die dort erfolgten Festlegungen, welche als Grundlage der Schlussentscheidung dienen, einer Überprüfungen nicht mehr unterzogen werden [können], somit also deren Inhalt selbst nicht mehr zur Disposition steht."[730] Für die Richtigkeit dieser weiten Sichtweise spricht, dass bereits vor der eigentlichen Schlussentscheidung Teile der Entscheidung verbindlich abgeschichtet werden können und von denjenigen zu verantworten sind, welche über die vorangehenden Entscheidungen befunden haben.[731] Da das Demokratieprinzip die Rückbindung des gesamten staatlichen Handelns an den Willen des Volkes bezweckt, sprechen gute Argumente dafür, den Begriff der Entscheidung nicht nur im Sinne der abschließenden Schlussentscheidung, sondern in einem weiteren, umfassenderen Sinne zu verstehen.[732] Nicht bürgerbegehrens- und bürgerentscheidfähig sind somit „reine" Vorbereitungsmaßnahmen ohne jegliche rechtliche Verbindlichkeit.[733]

Sofern der jeweilige landesrechtliche Negativkatalog nicht anders ausgestaltet wurde, kommt daher auch bei konkreten Vorhaben, bei einer noch laufenden Planung oder noch ausstehenden Zulassungsentscheidung ein Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheid in Betracht, bei dem „auch schon in einem frühen Verfahrensstadium […] eine kommunalrechtliche Grundsatzentscheidung getroffen [wird], die den Gemeinderat für die Zukunft auf eine bestimmte inhaltliche Linie festlegt".[734] Deshalb können in manchen Bundesländern Bürgerbegehren auch dahingehend formuliert werden, dass die Gemeinde alle ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Möglichkeiten zur

---

[730] *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 39 f.

[731] *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 40 f.

[732] *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 41.

[733] *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 79.

[734] *Zöllner*, BayVBl. 2013, 129, 133.

Verhinderung der behördlichen Genehmigung oder der tatsächlichen Verwirklichung eines bestimmten Projekts unternehmen soll.[735]
Weiterhin sollte beachtet werden, dass für einen Bürgerentscheid das Vorliegen einer gemeindlichen Selbstverwaltungsangelegenheit genügt, weshalb die Gemeinde nicht notwendig über die letztliche Sachentscheidungskompetenz der zur Abstimmung gestellten Frage verfügen muss. Deshalb kann mangels anderweitiger Ausgestaltung des Negativkatalogs auch die Abgabe einer Stellungnahme oder von Einwendungen durch die Gemeinde Gegenstand eines Bürgerentscheids sein.[736] Indem der Gesetzgeber den in manchen Bereichen zu verzeichnenden Bedeutungs- und Einflussverlust der Kommunen durch Mitwirkungsmöglichkeiten für sie in Entscheidungsprozessen anderer Behörden kompensiert, kann somit die Ausübung des Mitwirkungsrechts durch die Gemeinde in einem Entscheidungsverfahren, dessen Ausgang sich spürbar auf die Gemeinde auswirken kann, Gegenstand eines Bürgerbegehrens und daran anschließenden Bürgerentscheids sein,[737] sofern die Stellungnahme aus rechtlichen Gründen nicht nur in einer einzigen rechtmäßigen Entscheidung bestehen kann.[738]

2.4 Folgerungen der kommunalrechtlichen Vorschriften für die zu begutachtenden Fragen

Da Abstimmungsmöglichkeiten für die Bürger/-innen im Zusammenhang mit der Zulassung eines Geothermievorhabens zu prüfen sind, erlangt lediglich § 17a GemO RP mit seinen Regelungen über „Bürgerbegehren und

---

[735] *Zöllner*, BayVBl. 2013, 129, 133.

[736] *Stubenrauch*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17 GemO Rn. 2; s. auch *Müller*, Bürgerbeteiligung in Finanzfragen, S. 76; *Ritgen*, NVwZ 2000, 129, 132.

[737] *Müller*, Bürgerbeteiligung in Finanzfragen, S. 76.

[738] Zu den unterschiedlichen Ansichten, inwieweit das gemeindliche Einvernehmen nach § 36 BauGB bürgerbegehrensfähig sein kann, *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 154 f.

Bürgerentscheid" Relevanz. Gelegenheit zur Entscheidung erhalten die Bürger/innen lediglich, wenn sich der Gemeinderat nicht die Durchführung einer von dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme zu eigen macht (§ 17a Abs. 5 GemO RP).

a) Abstimmungsberechtigte Personen

Nach § 17a Abs. 1 S. 1 GemO RP sind die „Bürger einer Gemeinde" abstimmungsberechtigt. Infolgedessen sind in einer Konstellation, in denen sich das Geothermievorhaben nur auf einen Bruchteil der Bewohner in einer Gemeinde auswirkt, trotzdem alle Gemeindebürger/innen stimmberechtigt, d. h. dass nicht nur die vom Vorhaben betroffenen Bürger darüber abstimmen dürfen.

Zeitigt das Vorhaben Auswirkungen auf zwei Gemeinden, führt die Beschränkung der gemeinderechtlichen direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten in § 17a GemO RP auf die Angelegenheit „der Gemeinde" wie an Verwendung des Wortes „Gemeinde" im Singular deutlich wird, dass in jeder Gemeinde ein Bürgerentscheid im Zusammenhang mit dem jeweiligen Vorhaben anberaumt, nicht jedoch übergemeindlich abgestimmt werden kann. Folge davon ist, dass in einer Gemeinde möglicherweise dieselbe Frage zu dem jeweiligen Vorhaben mehrheitlich befürwortet und in der anderen mehrheitlich abgelehnt wird.

Etwas anderes gilt bei den sog. Verbandsgemeinden, d. h. aus Gründen des Gemeinwohls gebildeten Gebietskörperschaften aus benachbarten Gemeinden des gleichen Landkreises (§ 64 Abs. 1 S. 1 GemO RP). Soweit deren Aufgabenbereich eröffnet ist – z. B. wurde auf die Verbandsgemeinden gem. § 203 Abs. 2 BauGB die Flächennutzungsplanung übertragen, s. § 67 Abs. 2 S. 1 GemO RP –, findet auf sie mangels abweichender Sonderregelung in § 64 Abs. 2 GemO RP § 17a GemO RP Anwendung. Da nur für die Einwohnerversammlung in § 64 Abs. 2 Nr. 3 GemO RP eine getrennte Abhaltung

vorgesehen ist, ergibt sich daraus im Umkehrschluss, dass sich das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid in dem für sie vorgesehenen Aufgabenkreis auf die gesamte Verbandsgemeinde zu beziehen hat.

Wie auch ein Blick auf § 11e Abs. 1 S. 1 LKO RP belegt, wonach die „Bürger eines Landkreises" über eine „Angelegenheit eines Landkreises" einen Bürgerentscheid beantragen können, basieren die rheinland-pfälzischen Regelungen auf dem Modell, dass die Bürger einer bestimmten Gebietskörperschaft über deren Angelegenheiten Bürgerbegehren beantragen und entscheiden können. Dieses Modell entspricht den grundgesetzlichen Vorgaben, da die Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 S. 1, 2 GG auf die Gemeinden und Gemeindeverbände bezogen wird. Alle Gebietskörperschaften erhalten ihre Handlungsfähigkeit durch Vertretungen des Volkes, die gem. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG in den Ländern, Kreisen und Gemeinden aus Wahlen hervorgegangen sind.[739] Wenn nun das Volk in den jeweiligen Gebietskörperschaften anstelle der dafür vorgesehenen Volksvertretungen selbst entscheidet, ist es nur konsequent, wenn der zur personellen Legitimation der jeweiligen Volksvertretung vorgesehene Personenkreis auch abstimmungsberechtigt ist.

Nach all dem gibt es nach dem Landesrecht momentan keine Möglichkeit, dass allein die im Umkreis von drei oder auch etwas mehr Kilometern um ein Bohrloch wohnenden Bürger/innen über eine Frage im Zusammenhang mit einem Geothermievorhaben ein Bürgerbegehren beantragen bzw. im Wege eines Bürgerentscheids abstimmen können. Abgesehen von den sich an die Stimmberechtigung ergebenden Anforderungen hinsichtlich der Staatsangehörigkeit und des Aufenthalts richtet sich diese immer nach den räumlichen Grenzen der Gebietskörperschaft, über deren Angelegenheit abgestimmt werden soll.

[739] S. zum Ausnahmefall der Gemeindeversammlung Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG.

b) Abstimmungsgegenstand

Hinsichtlich des ersten geplanten Geothermie-Kraftwerks in Thüringen hat die Stadtverwaltung ein Bürgerbegehren mit der Frage „Wollen Sie weitere Vorbereitungen zum Bau eines Tiefen-Geothermie-Kraftwerkes in Meiningen?" für zulässig erachtet. Eine Bürgerinitiative hat am 4. Juli 2014 der Stadtverwaltung eine Liste mit mehr als 3.345 Unterschriften übergeben.[740] Nachdem der Stadtrat beschlossen hat, „im Gesamtumgriff der Stadt Meiningen, Vorbereitung und Bau eines Tiefengeothermie-Kraftwerks mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu verhindern",[741] hat sich das Bürgerbegehren aufgrund des inhaltsgleichen Stadtratsbeschlusses erledigt und wurde der Bürgerentscheid gem. § 17 Abs. 8 S. 1 ThürKO hinfällig.[742] In der Thüringer Kommunalordnung wurde der Inhalt möglicher Bürgerbegehren und Bürgerentscheide bürgerfreundlich ausgestaltet. Zwar wird dafür das Vorliegen einer „wichtige[n] Angelegenheit[…] des eigenen Wirkungskreises" verlangt (§ 17 Abs. 1 S. 1 ThürKO). Im Unterschied zu Rheinland-Pfalz fällt jedoch der dortige Negativkatalog schmaler aus.[743] Äußerst

---

[740] Benötigt worden wären 1.261 Unterschriften, s. Pressemitteilung Stadt Meiningen, Büro des Bürgermeisters – Öffentlichkeitsarbeit v. 13.3.2014.

[741] Pressemitteilung Stadt Meiningen, Büro des Bürgermeisters – Öffentlichkeitsarbeit v. 13.3.2014.

[742] Stadtrat – Stadt Meiningen, Beschluss-Nr.: 464/56/2014, Amtsblatt 8/2014 v. 8.6.2014, S. 6.

[743] Nach § 17 Abs. 2 ThürKO ist ein Bürgerbegehren unzulässig über 1. Aufgaben, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen, 2. den Erlass oder die Änderung der Geschäftsordnung des Gemeinderates, 3. die Beschlussfassung über die Haushaltssatzung im Ganzen sowie über Nachtragshaushaltssatzungen, 4. die Beschlussfassung über den Finanzplan, 5. die Feststellung der Jahresrechnung und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe sowie die Beschlussfassung über die Entlastung, 6. die Festsetzung von Abgaben und privatrechtlichen Entgelten der Gemeinde oder solcher Unternehmen, an denen die Gemeinde beteiligt ist; ausgenommen davon sind Bürgerbegehren zur Höhe von Abgaben und privatrechtlichen Entgelten der Gemeinde, soweit das Kostendeckungsprinzip beach-

schmal gehalten ist der Negativkatalog in Bayern. Dort werden lediglich Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem ersten Bürgermeister obliegen, Fragen über die innere Organisation der Gemeindeverwaltung, über die Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten und über die Haushaltssatzung exkludiert (Art. 18a Abs. 3 BayGO).[744]

c) Vorhandensein eines besonderen lokalen Bezugs

Wendet man die rheinland-pfälzische Regelung an, ist erste Voraussetzung für ein Bürgerbegehren und einen Bürgerentscheid das Vorliegen einer „Angelegenheit der Gemeinde", § 17a Abs. 1 S. 1 GemO RP. Die Fragestellung muss also einen besonderen örtlichen Bezug aufweisen, weil die Gemeinde in spezieller Weise berührt wird.[745] Das BVerfG hat schon früh entschieden, dass eine Gemeinde zwar gegen eine sie speziell berührende staatliche Maßnahme protestieren könne, aber ihre Schranken überschreitet, „wenn sie zu allgemeinen, überörtlichen, vielleicht hochpolitischen Fragen Resolutionen faßt oder für oder gegen eine Politik Stellung nimmt, die sie nicht als einzelne Gemeinde besonders trifft, sondern der Allgemeinheit – ihr nur so wie allen Gemeinden – eine Last aufbürdet oder sie allgemeinen Gefahren aussetzt".[746]

---

tet wird, 7. die Entscheidung über die Gründung, Übernahme, Erweiterung oder Aufhebung von Unternehmen der Gemeinde und über die Beteiligung an Unternehmen, 8. Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen.

[744] So fand erst kürzlich ein Bürgerentscheid statt zu der Fragestellung „Sind sie dafür, dass sich die Landeshauptstadt München zusammen mit der Marktgemeinde Garmisch-Patenkirchen und den Landkreisen Berchtesgadener Land und Traunstein um die Olympischen und Paralympischen Winterspeile 2022 bewirbt?", vgl. Stadtrat München, Sitzungsvorlage Nr. 8-14 / V 12900.

[745] Dazu *Schellenberger*, VBlBW 2014, 46, 49.

[746] BVerfGE 8, 122, 134.

Soll ein privates Geothermievorhaben innerhalb des Gebiets einer Gemeinde zugelassen werden, zeitigt dieses sehr wohl Auswirkungen auf die örtlichen Angelegenheiten. Dies gilt nicht nur für die positiv in Aussicht gestellten Effekte, etwa für die Energieversorgung der Gemeinde oder dort möglicherweise neu entstehende Arbeitsplätze. Ebenso kann eine Beeinträchtigung der Trinkwasserversorgung oder ein durch das Vorhaben ausgelöstes Erdbeben das Leben in der Gemeinde in Mitleidenschaft ziehen. Ein solches Beben kann sich negativ auf Gemeindestraßen, gemeindliches Eigentum in Form von Grundstücken und Häusern oder gemeindliche Einrichtungen auswirken.[747] Die ständige Rechtsprechung bejaht einen örtlichen Bezug bei Planungen und Maßnahmen überörtlicher Verwaltungsträger, sofern das zur Debatte stehende Vorhaben das Gemeindegebiet oder Teile davon nachhaltig betreffen und die Entwicklung der Gemeinde beeinflussen kann.[748] Selbst wenn das Geothermievorhaben auf dem Territorium einer anderen Gemeinde liegt, besteht der für die Annahme einer örtlichen Angelegenheit erforderliche besondere Bezug, wenn die Auswirkungen auf die Grundwasserversorgung der Gemeinde oder Negativfolgen eines etwaigen Bebens für ihr Eigentum und ihre gemeindlichen Einrichtungen hinreichend wahrscheinlich sind.

Der vorliegende besondere Ortsbezug des Vorhabens ändert aber nichts daran, dass die Entscheidungen über die bergbaulichen Berechtigungen und die Zulassung der Betriebspläne, aber auch die Erteilung einer etwa erforderlichen wasserrechtlichen Erlaubnis nicht zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten gehören. Entsprechendes gilt für die Entscheidung über die Erteilung einer Baugenehmigung, weil es sich dabei, selbst wenn die Gemeinden für derartige Entscheidungen zuständig sind, um eine Auftragsangelegenheit handelt.[749]

---

[747] Aus denselben Erwägungen hielt der BayVGH VGHE BY 52, 12, 17 ein Bürgerbegehren zur Verhinderung eines Forschungsreaktors für möglich.

[748] Dazu BVerwGE 77, 134, 138; VG Hamburg NuR 2004, 547.

[749] S. § 58 Abs. 4 LBO RP, § 2 Abs. 2 GemO RP.

Als Anknüpfungspunkt für gemeindliche Bürgerbegehren und Bürgerentscheide kommen damit vor allem folgende Maßnahmen in Betracht: Zu denken ist zum einen an die Ausübung kommunaler Beteiligungsmöglichkeiten innerhalb der Zulassungsverfahren, insbesondere an die Gelegenheit zur Stellungnahme nach § 15 und § 54 Abs. 2 BBergG. Zum anderen wäre zu überlegen, ob die jeweilige Gemeinde nicht durch entsprechende Darstellungen im Flächennutzungsplan bzw. Festsetzungen in einem Bebauungsplan auf die Ansiedlung derartiger Geothermieprojekte in einem positiven oder negativen Sinne Einfluss nehmen kann. Sollte für die Verwirklichung des Geothermievorhabens Grundeigentum der Gemeinde benötigt oder beeinträchtigt werden, könnten auch das weitere Verhalten der Gemeinde in derartigen sie betreffenden privatrechtlichen Angelegenheiten als möglicher Gegenstand eines Bürgerbegehrens oder Bürgerentscheids in Betracht kommen.

d) Keine Zugehörigkeit zum Negativkatalog

Liegt eine Angelegenheit der Gemeinde vor, kann diese dennoch nicht einem Bürgerentscheid zugeführt werden, sofern sie unter eine der Maßnahmen des Ausschlusskatalogs fällt. Die soeben identifizierte Möglichkeit, dass eine Gemeinde auf Vorhaben der Tiefen Geothermie über die Bauleitplanung steuernd Einfluss nehmen kann und so den Gemeindebürgern direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnen könnte, scheidet in Rheinland-Pfalz aufgrund von § 17a Abs. 2 Nr. 6 GemO RP aus. Denn nach dem momentan geltenden Recht sind Bürgerentscheide über die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen ausgeschlossen. Mit dem Begriff der „Aufstellung" des Bauleitplans wird nicht erst der Akt der Beschlussfassung über den Flächennutzungs- oder Bauleitplan gemeint. Denn in den Gesetzesmaterialien wurde dieser Ausschlussgrund damit begründet, dass das

Bauleitplanverfahren bereits eine angemessene Bürgerbeteiligung gewährleiste.[750] Der Landesgesetzgeber knüpft mit der von ihm verwendeten Terminologie an diejenige in § 1 Abs. 8 BauGB an, nach dem die Vorschriften des BauGB über die Aufstellung von Bauleitplänen auch für ihre Änderung, Ergänzung und Aufhebung gelten. Da in § 2 Abs. 1 S. 2 BauGB bereits die ortsübliche Bekanntmachung des Beschlusses, einen Bauleitplan aufzustellen, unter der Überschrift „Aufstellung der Bauleitpläne" behandelt wird, liegt es nahe, dass bereits ein derartiger Beschluss von der Möglichkeit eines Bürgerentscheids ausgenommen ist.[751]

Betrachtet man den Gesetzeswortlaut, gilt dieser allein auf die Bauleitplanung bezogene Ausschlussgrund nicht für etwaige Bürgerbegehren, bei denen z. B. über den Verkauf einer im Eigentum der Gemeinde liegenden Grundstücks entschieden werden soll. Dies ergibt auch Sinn. Denn es ist gar nicht gesagt, dass ein solcher Vorgang in einem Zusammenhang mit einer Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Bauleitplanes stehen muss und für die Entscheidung über den Verkauf eines Gemeindegrundstücks andere Entscheidungskriterien als für diejenige im Zusammenhang mit der Bauleitplanung maßgebend sein können. Dementsprechend betonte das OVG Münster in einem Fall, in dem die Verwirklichung eines bereits eingeleiteten Bauleitplanverfahrens erst noch vom Erwerb eines gemeindlichen Grundstücks abhing, dass bei dem sich allein auf den letzten Punkt beziehenden Bürgerbegehren keine planerische Entscheidung getroffen

---

[750] LT-Drucks. RP 12/2796, S. 71.

[751] Da dieser Aufstellungsbeschluss nicht zwingend erfolgen muss, s. dazu BVerwG NVwZ-RR 2003, 172 f. sowie *Guckelberger*, in: Gröpl/Guckelberger/Wohlfarth, Landesrecht Saarland, 2. Aufl. 2013, § 5 Rn. 17, ist auch ein etwas großzügigerer Standpunkt denkbar. So meint *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 3.3.7.1, dass der Ausschlussgrund ab dem Zeitpunkt gilt, in dem die Gemeinde den Beschluss über die Aufstellung eines Bauleitplans gefasst hat.

werde, es bei dieser auch keine gesetzlich vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung gebe und dass dem nordrhein-westfälischen Bürgerbegehrensrecht nicht entnommen werden könne, dass die Bürger von der Entscheidung ausgeschlossen sein sollen, ob ein bauplanungsrechtlich ermöglichtes Vorhaben unter Einsatz eines städtischen Grundstücks verwirklicht werden solle. Dafür spreche nicht zuletzt, dass die Bauleitplanung nur eine Angebotsplanung sei, und die Verwirklichung einer bauplanungsrechtlich ermöglichten Baumaßnahme von vielfältigen Einzelumständen abhänge.[752] Etwas anderes gelte lediglich für Bürgerbegehren, die der Sache nach offensichtlich auf eine Bauleitplanung gerichtet seien und nur in das formelle Gewand einer anderen Frage gekleidet wären.[753]

Dieser eher bürgerfreundlichen Ansicht hat *Dietlein* in Bezug auf das rheinland-pfälzische Landesrecht eine Absage erteilt, weil die Gesetzesmaterialien den eindeutigen Willen des Landesgesetzgebers erkennen lassen würden, dass der Ausschlussgrund für alle von der Gemeinde im Zusammenhang mit dem „Vorhaben" zu treffenden Entscheidungen gelten solle.[754] Dabei wird jedoch vernachlässigt, dass sich der Ausschlussgrund Nr. 7 auf „Vorhaben" bezieht, und diese Aussage jedenfalls unter Zugrundelegung des Wortlauts nicht auf die in Nr. 6 geregelte Bauleitplanung passt. Da es der Gesetzgeber aber in der Hand gehabt hätte, seinen Ausschlussgrund noch weiter zu formulieren, und man den Bürgern in der Gemeindeordnung angemessene direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnen

---

[752] OVG Münster DVBl. 2008, 120, 121.

[753] OVG Münster DVBl. 2008, 120, 121.

[754] *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 3.3.7.2 unter Rekurs auf LT-Drucks. 12/2796, S. 71. Er verweist dabei auf OVG Lüneburg NVwZ-RR 2005, 349, 350, wonach der Ausschlussgrund auch nicht vertretbaren Vorhabensverzögerungen entgegenwirken solle und daher auch die Vorhabensrealisierung einbeziehe.

wollte, ist diese Ansicht abzulehnen. Der Wille des Gesetzgebers, ausweislich der Gesetzesmaterialien, war es, eine Regelung zu schaffen, nach der den Bürgern die Möglichkeit des Treffens der Sachentscheidungen der örtlichen Gemeinschaft anstelle des Vertretungsorgans eröffnet werden soll.[755] Die Ausgestaltung dessen sollte „in rechtlich eindeutigen Grenzen" erfolgen, welche insbesondere durch die ausdrückliche Benennung wichtiger Angelegenheiten, sowie den Negativkatalog der Regelung festgelegt werden sollten.[756] Hier zeigt sich, dass der Gesetzgeber die Beschränkung der Entscheidungsmöglichkeiten der Bürger sehr genau abstecken wollte, weshalb dem Wortlaut dieser Grenzen ein besonderes Gewicht zukommt. Beschreibt er in den Gesetzesmaterialien, dass der Ausschluss für alle im Zusammenhang mit dem Vorhaben zu treffenden Entscheidungen gelten solle, darf nicht verkannt werden, dass er sich in jener Passage nicht auf die Erläuterung der Regelungen bezüglich der Bauleitplanung beschränkt, sondern vor allem auf Vorhaben, nach § 17a Abs. 2 Nr. 7 GemO RP Bezug nimmt. Er begründet den Ausschluss beider Verfahren damit, dass die Verfahren, „insbesondere das Bauleitverfahren" bereits eine angemessene Bürgerbeteiligung gewährleisten.[757] Hier betont er, dass er diese Begründung auch auf den Fall des Bauleitplanverfahrens angewendet wissen will. Diese Anmerkung zeigt zwar, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass beide Verfahren vergleichbar sind. Diese wäre jedoch nicht notwendig, wenn er nicht von einer grundsätzlichen Trennung beider Verfahren in seiner Begründung ausgehen würde. Entsprechend spricht der Gesetzgeber im entscheidenden darauf folgenden Satz von dem Ausschluss aller im Zusammenhang mit dem „Vorhaben" zu treffenden Entscheidungen. Daraus folgt, dass sich diese Beschränkung lediglich auf den in seinem Wortlaut auf „Vorhaben" Bezug nehmenden § 17a Abs. 2 Nr. 7 GemO RP bezieht.

---

[755] LT RP-Drucks. 12/2796, S. 65.

[756] LT RP-Drucks. 12/2796, S. 66.

[757] LT RP-Drucks. 12/2796, S. 71.

Gleiches ergibt sich auch aus dem Wegfall des Erfordernisses einer „wichtigen" Angelegenheit in § 17a Abs. 1 S. 1 GemO RP. Der Wille des Gesetzgebers, ausweislich der Gesetzesmaterialien, war es hierbei, den Bürgern die Möglichkeit zu eröffnen, sich noch stärker in kommunalpolitische Angelegenheiten einzubinden.[758] Geschah diese Neuregelung unter Beibehaltung des Negativkatalogs in seiner bestehenden Form, sah der Gesetzgeber offensichtlich keinen weiteren Klarstellungsbedarf in Sachen Begrenzung der Möglichkeiten der Bürger, direktdemokratisch an der Gesetzgebung mitzuwirken. Es ist also nach wie vor davon auszugehen, dass der Negativkatalog des § 17a Abs. 2 GemO RP nah am Wortlaut auszulegen ist. Je nachdem, welchem Standpunkt man folgt, können damit auch Bürgerentscheide über den Verkauf von Gemeindegrundstücken (kein) Gegenstand eines Bürgerentscheids sein, selbst wenn sich ein Bezug zur Bauleitplanung der Gemeinde ausmachen lässt.

Weiterhin steht § 17a Abs. 2 Nr. 7 GemO RP Bürgerentscheiden über Vorhaben entgegen, für deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren oder ein förmliches Verfahren mit einer Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist. Bezogen auf die für ein Geothermievorhaben nötigen Zulassungsentscheidungen bedeutet dies: Bürgerbegehren und –entscheide über bergrechtliche Rahmenbetriebspläne, bei denen nach § 57c BBergG eine förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung zu erfolgen hat, wären auch aus diesem Grund nicht möglich. Da bei den anderen bergrechtlichen Entscheidungen momentan keine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben ist, würde ihnen § 17a Abs. 2 Nr. 7 GemO RP nicht entgegenstehen. Die Möglichkeit einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung (s. § 25 Abs. 3 VwVfG), die es bei der Ausgestaltung des Ausschlusskatalogs noch gar nicht gab, zeitigt richtigerweise keine Aus-

[758] LT RP-Drucks. 1/4940, S. 3., s. a. *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 3.1.

wirkungen für diesen Ausschlussgrund. Denn bei der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hängt es letztlich vom Willen des Vorhabenträgers ab, ob er eine solche durchführt oder nicht.

Angesichts dieser neueren Entwicklung sollte der Landesgesetzgeber darüber nachdenken, ob er am Ausschlussgrund des § 17a Abs. 2 Nr. 7 GemO RP weiterhin festhalten möchte und wie er diesen ggf. im Hinblick auf das neue Instrument der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung konzipieren möchte. Nur am Rande sei auf die aktuellen Bestrebungen aufmerksam gemacht, die Öffentlichkeitsbeteiligung bei den bergrechtlichen Entscheidungen auszubauen. Daran erkennt man die diesem Ausschlussgrund innewohnende, vom Gesetzgeber möglicherweise nicht bedachte Tendenz, dass im Zuge der Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Zulassungsentscheidungen diese immer weniger Gegenstand kommunaler Bürgerbegehren und –entscheide sein können.

Übertragt man § 17a Abs. 2 Nr. 7 GemO RP auf Vorhaben, für die eine wasserrechtliche Erlaubnis benötigt wird, wäre zumindest bei Beantragung einer gehobenen Erlaubnis ein Bürgerentscheid auch aus diesem Grund unzulässig. Denn § 15 Abs. 2 WHG verweist auf § 11 Abs. 2 WHG, wonach in dem Zulassungsverfahren die Betroffenen und die Behörden Einwendungen geltend machen können müssen.

e) Ja/Nein-Entscheidung

Weitere Voraussetzung für ein Bürgerentscheid ist, dass eine mit „Ja" oder „Nein" zu beantwortende Frage gestellt werden kann (§ 17a Abs. 3 S. 2 GemO RP). Daran fehlt es zum einen, wenn aus rechtlichen Gründen nur eine einzige Entscheidung in Betracht kommt, zum anderen, wenn eine mehrdimensionale planerische Abwägung vorzunehmen ist. Wendet man diese Kriterien auf die hier zur Debatte stehenden Zulassungsentscheidungen an, würde ein Bürgerentscheid über die Erteilung der bergbaulichen Berechtigungen auch an dieser Hürde scheitern. Denn es handelt sich bei ihnen um gebundene Entscheidungen, bei denen die zuständige Behörde

regelmäßig über keine Beurteilungsspielräume verfügt.[759] Obwohl die Bezeichnung (Rahmen-)Betriebsplan für manchen auf eine planerische Abwägung hindeutet, geht die Rechtsprechung davon aus, dass dieser eine gebundene Entscheidung ohne planerischen Gestaltungsspielraum beinhaltet.[760]

Bei der Entscheidung über eine wasserrechtliche Erlaubnis verfügt die Behörde zwar über ein Bewirtschaftungsermessen, so dass hier grundsätzlich mehrere Entscheidungen denkbar sind (§ 12 Abs. 2 WHG). Angesichts der Möglichkeit von Inhalts- und Nebenbestimmungen (s. § 13 WHG) müsste an dieser Stelle aber überlegt werden, ob man insoweit noch von einer binären, für eine Abstimmung geeignete Frage sprechen kann oder dieser nicht doch die Tendenz zu einer mehrdimensionalen Entscheidung innewohnt.[761] Gerade wenn man die besondere Bedeutung des Wassers als Allgemeingut berücksichtigt, sollte die Entscheidung über die Ausübung des wasserrechtlichen Bewirtschaftungsermessens rational auf der Basis des Rechts erfolgen und nicht in dem eher für politische Entscheidungen charakteristischen Abstimmungsmodus erfolgen. Weil das Wasser eines fließenden oberirdischen Gewässers und das Grundwasser nicht eigentumsfähig sind (§ 4 Abs. 2 WHG), handelt es sich dabei im Übrigen um ein für „Betroffenen-Abstimmungen" kaum geeignetes Thema. Sollten die zuständigen Behörden eine gleichmäßige Praxis in Bezug auf die Entscheidung der wasserrechtlichen Fragen entwickelt haben, könnte auch infolge der durch Art. 3 Abs. 1 GG entstandenen Selbstbindung der nach dem Gesetzeswortlaut an und für sich gegebene Entscheidungsspielraum entfallen sein.

---

[759] S. dazu den vorderen Teil; OVG Magdeburg, Urt. v. 4.11.1999 – A 1/4 S 170/97, Rn. 26 (juris); s. auch BVerwGE 139, 184, 191 f., das aber hinsichtlich § 16 Abs. 4 S. 2 BBergG von einem Ermessen ausgeht.

[760] OVG Koblenz DVBl. 2011, 47, 48; VG Oldenburg ZfB 2012, 306, 314.

[761] Zu Art und Umfang des Ermessens *Pape*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, WHG, § 12 Rn. 47 ff.; *Knopp*, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, WHG, § 12 Rn. 44 ff.

Was die Entscheidung über die Erteilung einer Baugenehmigung anbetrifft, sei auf die bereits erwähnte Entscheidung des OVG Koblenz verwiesen, wonach es sich hierbei regelmäßig um eine gebundene Entscheidung ohne Spielräume für die entscheidende Stelle handelt und sie daher nicht abstimmungsgeeignet ist.[762] Würde es den Ausschlussgrund über die Aufstellung, Änderung oder Aufhebung von Bauleitplänen nicht geben, könnte jedenfalls die abschließende planerische Abwägungsentscheidung mangels ausreichender Gestaltungsmöglichkeiten für die Gemeindebürger/innen bei der Abstimmung nicht Gegenstand eines Bürgerentscheids sein. Viel eher kommen dagegen für kommunale Abstimmungen etwaige Stellungnahmemöglichkeiten der Gemeinde in den Zulassungsverfahren anderer Behörden in Betracht, soweit sie nicht von Rechts wegen auf eine einzige verbindliche Entscheidung festgelegt sind. Denn hier soll die Gemeinde nur allgemein ihre Haltung zu dem jeweiligen Vorhaben zum Ausdruck bringen, die dann aber selbstverständlich von ihr in dem jeweiligen Verfahren argumentativ zu untermauern ist. In diesem Fall ist es nicht Aufgabe der Gemeinde, sondern der verfahrensführenden Behörde unter Berücksichtigung dieser Haltung, aber auch der von anderen vorgebrachten Belange unter Einschluss der rechtlichen Vorgaben die letztverbindliche Entscheidung zu treffen.

2.5 Fazit

Der Katalog der Ausschlussgründe für Bürgerentscheide in Rheinland-Pfalz ist im Vergleich zu manchem anderen Bundesland weit gefasst. Deshalb sollte sich der Gesetzgeber überlegen, ob der Katalog nicht schmäler ausgestaltet werden könnte mit der Folge, dass die Gemeindebürger/innen mehr direktdemokratischen Einfluss auf die Gemeindeangelegenheiten nehmen können. Um auf kommunaler Ebene einen Bürgerentscheid im Hinblick

[762] OVG Koblenz, Beschl. v. 28.5.2014 – 10 B 10418/14 Rn. 11 (juris). Im Übrigen handelt es sich bei der Entscheidung über die Erteilung einer Baugenehmigung um eine Staatsaufgabe, also des übertragenen Wirkungskreises und keine Selbstverwaltungsangelegenheit, s. § 58 Abs. 4 LBO RP.

auf ein privates Geothermievorhaben durchführen zu können, bietet sich im Moment die den Kommunen eröffnete Gelegenheit zur Stellungnahme nach §§ 15, 54 Abs. 2 BBergG an. Da das Bergrecht bislang keine verbindlichen Fristen für die Abgabe der Stellungnahme vorschreibt, ist es jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die verfahrensführende Behörde ihr Verfahrensermessen so ausübt, dass ein Bürgerentscheid in der Gemeinde tatsächlich vor Abgabe ihrer Stellungnahme durchgeführt werden kann. Sobald der Bundesgesetzgeber jedoch, wie dies insbesondere im Planfeststellungsrecht vielfach anzutreffen ist, feste Fristen vorgibt, innerhalb derer die Stellungnahme abzugeben ist,[763] wird sich die Anschlussfrage stellen, ob sich faktisch innerhalb des eröffneten Zeitfensters ein entsprechender Bürgerentscheid durchführen lässt. Bei der Überprüfung seiner landesrechtlichen Regelungen sollte daher der Landesgesetzgeber den Zeitaspekt im Auge behalten, zumal eine kürzere Verfahrensdauer oft zum Grundrechtsschutz Privater beiträgt. Wenn es um die Ausgestaltung der auf Bundesebene festzulegenden Fristen für etwaige Stellungnahmen der Gemeinden geht, sollte ebenfalls berücksichtigt werden, dass die Möglichkeit zur Durchführung von Bürgerentscheiden hierzu angesichts der dafür benötigten Zeit z. B für Unterschriftensammlungen umso mehr ins Leere läuft, je kürzer die zur Verfügung stehende Zeit ausfällt. Die Frage der Bindungswirkung eines gemeindlichen Bürgerentscheids wird schon jetzt eindeutig geregelt. Erreicht ein Bürgerentscheid die erforderliche Mehrheit und steht er einem Gemeinderatsbeschluss gleich, kann der Gemeinderat nach § 17a Abs. 8 S. 3 GemO RP diesen Bürgerentscheid „frühestens nach drei Jahren" abändern.

[763] Nach § 73 Abs. 3a S. 1 VwVfG beträgt die Stellungnahmefrist im Planfeststellungsverfahren drei Monate.

Teil V - Erweiterung bzw. Modifizierung der Abstimmungsmöglichkeiten durch Änderung bestehenden Rechts

Soweit das Grundgesetz bzw. die Landesverfassungen keine expliziten Aussagen über direktdemokratische Mitbestimmungsmöglichkeiten treffen, stellt die Entscheidung über die Eröffnung weiterer direktdemokratischer Abstimmungsmöglichkeiten vor allem eine verfassungs- und rechtspolitische Frage dar.[764] Schon lange prallen in Deutschland bekanntlich unterschiedliche Auffassungen aufeinander, ob eine derartige Implementierung weitergehender direktdemokratischer Elemente sinnvoll ist.[765] Dabei ist es nicht ausgeschlossen, dass sich die Gewichtung der Pro- und Contra-Argumente im Laufe der Zeit verschiebt und die für eine solche Implementierung zuständigen Stellen die Lage anders als bisher bewerten.[766]

Wie nicht zuletzt an „Stuttgart 21" deutlich wurde, unterscheiden sich die heutigen politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse von denen vor fünfzig Jahren. Da insbesondere einzelne Infrastrukturvorhaben zunehmend bei der Bevölkerung auf Widerstand stoßen, kann man durchaus die Frage aufwerfen, ob nicht weitergehende direktdemokratische Abstimmungsmöglichkeiten über diese ein sinnvolles Instrument für die Befriedung derartiger

---

[764] Wie hier *Mayer*, in: Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene S. 147, 159; *Wittreck*, ZSE 2010, 553, 555.

[765] *Durner*, ZUR 2011, 354, 360 f.; zu einzelnen Pro und Contra-Erwägugen *Helms*, in: APuZ 44-45/2011, 12 ff.; *Merkel*, APuZ 44-45/2011, 47 ff.; *Saurer*, DVBl 2012, 1082, 1088; mit Bezug auf die konsultative Volksbefragung *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1, 6 ff.

[766] Zur Veränderung von Demokratien angesichts veränderter gesellschaftlicher Kommunikation durch die sozialen Medien und das Web *Kersten*, JuS 2014, 673 ff.

Konflikte bieten könnten. Denn je nach dem Ausgang der Abstimmung besteht bei Akzeptanz des Mehrheitswillens die nötige Klarheit darüber, welchen Rückhalt das jeweilige Projekt in der Bevölkerung findet, und damit auch über seine tatsächlichen Realisierungschancen.

Ob ein solcher Weg beschritten werden soll, kann nicht hier, sondern muss von den dafür zuständigen Stellen im Wege der Abwägung der für und gegen derartige Abstimmungen vorgebrachten Argumente entschieden werden. Sie müssen sich darüber klar werden, ob und inwieweit die bislang den staatlichen Stellen zustehende Letztentscheidungsbefugnis auf das Volk übergehen soll. Ein weiterer Ansatz, der jedoch nicht Gegenstand dieses Gutachtens ist, wäre, ob über bestimmte Vorhaben nicht konsultative Volksbefragungen durchgeführt werden können sollen.[767]

Gärditz empfiehlt insoweit, dass die Frage über die Einführung weitergehender direktdemokratischer Elemente „nüchtern, offen und vor allem losgelöst von konkreten Konflikten diskutiert werden" sollte.[768] Nach den Ergebnissen einer Studie der Bertelsmann-Stiftung vom September 2014 wünschen die Bürger/innen vermehrt partizipative Formen der Politikgestaltung, jedoch hängen die gewählten Politiker sowie politischen Eliten stärker am repräsentativen System:[769] „Die Bürger wollen mehr selbst entscheiden, während die gewählten Ratsmitglieder, die Verwaltung und auch die Bürgermeister in ihrer Bereitschaft zu mehr direkter Demokratie noch etwas

---

[767] S. zu dem in Bayern gerade zur Debatte stehenden Gesetzentwurf s. *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1 ff.

[768] *Gärditz*, GewArch 2011, 273, 278.

[769] Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Vielfältige Demokratie, Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden", S. 15.

zögern".[770] Diese zögerliche Haltung wird auch in der Äußerung der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im Staatsministerium Baden-Württemberg deutlich, wonach die Landesregierung in Baden-Württemberg „[i]n der Tendenz" die Ausweitung von Abstimmungsrechten auf lokaler und überregionaler Ebene durch erleichterte Bürger- und Volksentscheide unterstützt.[771] Ausweislich der bereits erwähnten Studie gehen nahezu zwei Drittel der Bürger von einer Verbesserung der Qualität politischer Entscheidungen durch Bürgerentscheide aus, während nur knapp die Hälfte der Entscheider dies ebenso sieht.[772]

Eine Implementierung derartiger direktdemokratischer Entscheidungsmöglichkeiten muss sich innerhalb der vom Grundgesetz und der jeweiligen Landesverfassung gezogenen Grenzen halten. Eines der bislang kaum geklärten Probleme stellt die Bestimmung des Kreises der abstimmungsberechtigten Personen dar.[773] So nennt z. B. *Saurer* als ein Argument gegen die Installierung weiterer direktdemokratischer Abstimmungsmöglichkeiten das Fehlen tauglicher Kriterien für die Bestimmung der abstimmungsberechtigten Personen[774] und *Steinberg* hält es für unmöglich, eine befriedigende

---

[770] Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Vielfältige Demokratie, Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden", S. 19.

[771] *Erler*, in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Vielfältige Demokratie, Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden", S. 50.

[772] Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Vielfältige Demokratie, Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden", S. 44.

[773] S. dazu auch *Böhm*, NuR 2011, 614, 617; *Hien*, UPR 2012, 128, 131; *Wittreck*, ZG 2011, 209, 218.

[774] *Saurer*, DVBl 2012, 1082, 1088.

Abgrenzung der Region zu finden, die über das jeweilige Infrastrukturprojekt abstimmen darf.[775] *Ziekow* hat von der bundesrechtlichen Einführung projektbezogener direktdemokratischer Entscheidungsinstrumente abgeraten, weil eine Reduzierung des Kreises der positiv oder negativ Betroffenen sowie die Festlegung repräsentanzsichernder Quoren nicht mit der nötigen Verlässlichkeit getroffen werden könne.[776]

Nach sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen hängt die Bereitschaft der Bevölkerung zum politischen Engagement und damit auch zur Beteiligung in erheblichem Maße vom jeweiligen Entscheidungsgegenstand ab.[777] Als Parameter für die Wichtigkeit eines Themas werden die Größe der betroffenen Gruppe und das Ausmaß des möglichen Eingriffs in die Lebensbedingungen ausgemacht.[778] Exemplarisch sei auf das Referat von *Gabriel* auf dem 69. Deutschen Juristentag verwiesen, in dem es heißt: „Da einige Planungsprobleme nur für einen Teil der Bevölkerung bedeutsam sind, mobilisieren sie nur ein enges Issuepublikum. Andere betreffen tendenziell die gesamte Bevölkerung und erzielen Beteiligungsraten, wie sie bei Wahlen erreicht werden".[779] Insoweit erweist sich die Feststellung von *Steinberg* aus dem Jahre 1983 nach wie vor als zutreffend, wonach als Gegenstand volksun-

---

[775] *Steinberg*, ZUR 2011, 340, 348.

[776] *Ziekow*, NJW-Beilage 2012, 91, 94; s. auch *Henneke*, Der Landkreis 2012, 74, 76.

[777] *Gabriel*, Erfolgsbedingungen der Bürgerbeteiligung an der Planung von Infrastrukturprojekten, in: Verhandlungen des 69. DJT, M 16.

[778] *Gabriel*, Erfolgsbedingungen der Bürgerbeteiligung an der Planung von Infrastrukturprojekten, in: Verhandlungen des 69. DJT, M 16; *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland, S. 897.

[779] *Gabriel*, Erfolgsbedingungen der Bürgerbeteiligung an der Planung von Infrastrukturprojekten, in: Verhandlungen des 69. DJT, M 16.

mittelbarer Entscheidungen vornehmlich solche in Betracht kommen, „welche die Belange eines größeren Kreises von Bürgern berühren",[780] der individuelle Rentenbescheid oder die klassische Polizeiverfügung dagegen nicht abstimmungstauglich sind.[781]

Bevor auf konkrete Gesichtspunkte zur Verbesserung der Abstimmungsmöglichkeiten anlässlich von Geothermievorhaben durch Änderungen des Bundes- oder Landesrechts eingegangen wird, soll als Erstes geprüft werden, welche Möglichkeiten es zur Bestimmung und damit auch zur rechtlichen Festlegung des Kreises der abstimmungsberechtigten Personen gibt.

1. Der Kreis der abstimmungsberechtigten Personen

Wie bereits im kommunalrechtlichen Teil angerissen wurde, geht das Grundgesetz davon aus, dass das in einer bestimmten Gebietskörperschaft lebende, wahlberechtigte Volk den sie repräsentierenden Stellen die personelle demokratische Legitimation für ihre Entscheidungen vermittelt. So sind für den Deutschen Bundestag alle Deutschen i.S.d. Art. 116 Abs. 1 GG wahlberechtigt, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und mindestens drei Monate in der Bundesrepublik eine Wohnung innehaben oder sich sonst gewöhnlich aufhalten (§ 12 Abs. 1 BWahlG), oder am Wahltag außerhalb der Bundesrepublik leben, sofern sie nach Vollendung ihres 14. Lebensjahres mindestens drei Monate ununterbrochen in der Bundesrepublik eine Wohnung innegehabt oder sich sonst gewöhnlich aufgehalten haben und dieser Aufenthalt nicht länger als 25 Jahre zurückliegt oder aus anderen Gründen persönlich und unmittelbar Vertrautheit mit den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland erworben haben und von

[780] *Steinberg*, Die Verw. 16 (1983), 465, 473.

[781] *Steinberg*, Die Verw. 16 (1983), 465, 473.

ihnen betroffen sind (§ 12 Abs. 2 S. 1 BWahlG). Gem. Art. 76 Abs. 2, 3 LVerf RP sind die Staatsbürger zum Landtag wahlberechtigt, wobei die Teilnahmeberechtigung von einer bestimmten Dauer des Aufenthalts im Lande abhängig gemacht werden kann. Korrespondierend zur Regelung des Kommunalwahlrechts für EU-Ausländer (s. Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG) sind gem. § 1 Abs. 1 KWG Rheinland-Pfalz alle Deutschen i.S.d. Art. 116 Abs. 1 GG und alle EU-Staatsangehörigen wahlberechtigt, die am Tage der Stimmabgabe das 18. Lebensjahr vollendet haben und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde eine Wohnung haben.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die innerhalb der jeweiligen Gebietskörperschaft wahl- bzw. abstimmungsberechtigten Personen über einen regelmäßig durch die Staatsangehörigkeit und meistens durch einen längeren Aufenthalt vermittelten besonderen Bezugspunkt zu dieser verfügen, was sich in der Vertrautheit mit den für die Gebietskörperschaft maßgeblichen Verhältnissen[782] und/oder aber auch der möglichen Betroffenheit von den Entscheidungen der zu wählenden Repräsentanten widerspiegelt. Verallgemeinernd kann man auch sagen, dass die für das jeweilige Gemeinwesen abstimmungsberechtigten Personen in einem „Näheverhältnis" zu diesem stehen. Eine Person, die in der Gemeinde X lebt, soll nur auf deren Gemeindeorgane bestimmenden Einfluss nehmen können, weil sie dort ihren Lebensmittelpunkt hat und in höherem Maße von den Entscheidungen der Gemeindevertreter tangiert wird bzw. werden kann[783] als eine Person,

---

[782] Zum Hintergrund des Aufenthaltserfordernisses BVerfG NJW 1991, 689, 690; zu dessen Zulässigkeit auch EGMR, Urt. v. 20.5.2010, Nr. 38832/06; s. auch *Guckelberger*, JA 2012, 561, 563.

[783] *Preuß*, Rechtsgutachten für die Bremische Bürgerschaft, S. 4 erklärt die Eigentümlichkeit des Gemeindevolks mit der Zusammengehörigkeit kraft räumlicher Nähe und Nachbarschaft.

die allenfalls punktuelle Berührungspunkte zu der jeweiligen Gemeinde hat.[784]

Weil das Grundgesetz selbst nur wenige direktdemokratische Entscheidungsmöglichkeiten regelt, finden sich in diesem auch kaum explizite Aussagen zum Kreis der abstimmungsberechtigten Personen. Hervorzuheben ist die Bestimmung zum Volksentscheid für den Fall einer Neugliederung des Bundesgebiets, der gem. Art. 29 Abs. 3 S. 1 GG in denjenigen Ländern stattzufinden hat, aus deren Gebieten oder Gebietsteilen ein neues oder ein neu umgrenztes Land gebildet werden soll. Auch wenn das Grundgesetz selbst keine näheren Aussagen zur Abstimmungsberechtigung macht, enthält doch die Anbindung des Volksentscheids an den Raum der „betroffenen Länder"[785] eine besondere Wertentscheidung. Entscheidendes Kriterium für die Abstimmung ist die (mögliche) Betroffenheit von der Gebietsneugliederung. Zu Art. 29 GG a. F. entschied das BVerfG, dass sich der dafür maßgebliche Kreis der Abstimmungsberechtigten nicht allein oder zusätzlich nach dem Geburtsprinzip richten müsse. Vielmehr sei dem Gesetzgeber des betroffenen Landes dessen Festlegung überlassen, der Personenkreis dürfe nur nicht so eng gezogen sein, dass von einem Entscheid des „Volkes" keine Rede mehr sein könne.[786] Dass in einem Gebietsteil auch ansässige Neubürger über die Frage abstimmen dürfen, ob ein Gebietsteil selbstständiges Land werden solle, trage dem Umstand Rechnung, dass deren Lebensge-

---

[784] *Steinberg*, Die Verw. 16 (1983), 465, 483 meint dazu, dass die Mitentscheidung des Bürgers dadurch gerechtfertigt sei, dass niemand so gut wie er selbst beurteilen könne, welche Auswirkungen eine Verwaltungsentscheidung für seine konkrete Lebenssituation bringe. Wenn keine Betroffenheit vorliege, soll dagegen eine wesentliche Voraussetzung für eine direktdemokratische Volksentscheidung fehlen.

[785] So explizit Art. 29 Abs. 3 S. 1 GG

[786] BVerfGE 28, 220, 225.

staltung – anders als die des dort zwar geborenen, aber nicht mehr wohnenden Bürgers – „in vielfältiger Weise mit der konkreten politischen Ordnung des engeren Bereichs, in dem er lebt, verknüpft" ist.[787]

Nach der rheinland-pfälzischen Verfassung sind diejenigen Personen, die nach der Landesverfassung wahlberechtigt sind, auch zur Teilnahme an Volksentscheiden berechtigt (Art. 76 Abs. 2 LVerf RP). Dies leuchtet ein. Wenn das Volk anstelle des gewählten Repräsentativorgans entscheidet, würde es befremdlich anmuten, wenn je nachdem, wer von diesen beiden entscheidet, die Entscheidung auf ein anderes personelles Substrat zur demokratischen Legitimation zurückgeführt würde. Dementsprechend findet sich eine vergleichbare einfachgesetzliche Ausgestaltung auf der kommunalen Ebene (s. die Verweisung in § 67 KWG auf § 1 KWG).

Bei der hier zu begutachtenden Themenstellung werden vor allem zwei Fragen relevant: Zu prüfen ist zum einen, auf welcher Ebene – Bund, Land oder Kommune – ein derartiges Abstimmungsvorhaben angesiedelt werden könnte. Zum anderen ist zu klären, ob nicht eine Loslösung der Abstimmungsberechtigung von dem Gebiet der jeweiligen Gebietskörperschaft erfolgen könnte, damit z. B. nur Personen im Einwirkungsbereich des Bohrlochs eines Geothermievorhabens über dieses abstimmen können.

1.1 Bestimmung der geeigneten Abstimmungsebene

Soweit die entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen vorliegen oder geschaffen werden, sind Volksabstimmungen auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene möglich. Legt man die sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse über die Beteiligungsbereitschaft von Personen zugrunde,[788] lässt sich mit großer Wahrscheinlichkeit sagen, dass eine Volksabstimmung

---

[787] BVerfGE 28, 220, 226.

[788] S. zum Ungleichgewicht in der bürgerschaftlichen Beteiligung *Merkel*, APuZ 44-45/2011, 47, 50 ff.

über die hier zur Debatte stehenden Geothermievorhaben weder auf Bundes- noch auf Landesebene sinnvoll wäre. Da – sieht man vom Beitrag der Geothermie für die allgemeine Energieversorgung und den Klimaschutz ab[789] – die Auswirkungen derartiger Geothermieprojekte stets räumlich begrenzt sind, ist kaum damit zu rechnen, dass innerhalb des gesamten Bundes- oder Landesgebiets diese Vorhaben als so bedeutsam eingestuft werden, dass die für Abstimmungen erforderliche Beteiligungsquoren erreicht werden.[790] Wäre jedes Mal das Bundesvolk dazu aufgerufen, über ein Vorhaben mit räumlich eng begrenzten Wirkungen zu entscheiden, lässt sich – sieht man von einem wohl bald eintretenden Desinteresse gegenüber derartigen Anliegen und einer damit einhergehenden Schwächung dieses neuen Rechtsinstruments ab – der damit verbundene Aufwand nur schwer in eine angemessene Relation zum verfolgten Zweck bringen.

Besonders plastisch hat dies *Ziekow* in seinem Diskussionsbeitrag auf dem 69. DJT zum Ausdruck gebracht. Dort hat er die Frage nach dem Sinn von Abstimmungen über ein Vorhaben aufgeworfen, wenn 1–10 % in einem Land, in dem das jeweilige Vorhaben liegt und sich auswirken kann, abstimmen, der Rest an der Entscheidung aber keinerlei Interesse zeige.[791] Auf derselben Linie liegt ein Sondervotum zu einer Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, in dem auf die Gefahr hingewiesen wurde, „daß die Bevölkerung von Landesteilen, die nicht betroffen ist, andere majorisieren könnte, vor allem dann, wenn es sich um einen ‚Gesetzentwurf'

---

[789] *Steinberg*, ZUR 2011, 340, 348, verweist darauf, dass ein Energievorhaben nicht nur einer bestimmten Region, sondern beispielsweise der Stromversorgung der gesamten Schweiz beiträgt.

[790] Zur Gefahr der geringen Abstimmungsbeteiligung auch *Henneke*, Der Landkreis 2012, 74, 76; *ders.*, DVBl. 2012, 1072, 1073.

[791] *Ziekow*, Diskussionsbeitrag zu Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, in: Verhandlungen des 69. DJT, M 111; s. auch *ders.*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, D 122.

mit räumlich beschränkter Wirkung handelt".[792] *Waechter* bemängelte bei seinem Vortrag auf der Staatsrechtslehrertagung, dass bei direktdemokratischen Abstimmungen über Großvorhaben möglicherweise eine große Gruppe von Nutznießern über eine kleine Gruppe von Betroffenen entscheiden würde.[793] Die Betroffenen würden in einer solchen Konstellation meistens in der Abstimmung unterliegen, weil die Mehrheit nutzengeprägt stimmen würde.[794] „Ein Abstimmungserfolg für die Betroffenen ist daher nur wahrscheinlich, wenn es Koalitionen zwischen nutzen- und wertgeprägtem Protest gibt".[795] *Papier* warnt dagegen vor der Gefahr, dass die kleinere Gruppe der unmittelbar negativ Betroffenen die Abstimmung gewinnen könnte, weil der Rest der abstimmungsberechtigten Bevölkerung aus Gleichgültigkeit gegenüber dem Projekt nicht an der Abstimmung teilnimmt.[796]

Ausgangspunkt für die Bestimmung der maßgeblichen Abstimmungsebene sollte unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung immer der jeweilige Abstimmungsgegenstand sein. Soll über die Stellungnahme einer Kommune zu einem Infrastrukturprojekt abgestimmt werden,

---

[792] VerfGHE BY 38, 51, 68; s. auch *Papier*, in: Gesellschaft für Rechtspolitik Trier/Institut für Rechtspolitik Trier, Bitburger Gespräche in München Band 2: Planen, Erklären, Zuhören - Wie Großprojekte mit Bürgerbeteiligung möglich werden, S. 11, 16.

[793] *Waechter*, Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, 1. Referat, VVDStRL 72 (2012), 499, 532.

[794] *Waechter*, Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, 1. Referat, VVDStRL 72 (2012), 499, 532.

[795] *Waechter*, Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, 1. Referat, VVDStRL 72 (2012), 499, 532.

[796] *Papier*, in: Gesellschaft für Rechtspolitik Trier/Institut für Rechtspolitik Trier, Bitburger Gespräche in München Band 2: Planen, Erklären, Zuhören - Wie Großprojekte mit Bürgerbeteiligung möglich werden, S. 11, 16.

ergibt sich ohne weiteres, dass nur die Gemeindebürger/innen dieser Kommune zur Abstimmung berechtigt sind. Bei überörtlichen Infrastrukturplanungen würde es befremdlich anmuten, wenn nur die Gemeindebürger/innen einer Kommune über das Schicksal eines derartigen Vorhabens direktdemokratisch entscheiden könnten. Zutreffend nimmt *Gärditz* den Standpunkt ein, dass das relevante Legitimationssubjekt einer direktdemokratischen Entscheidung diejenigen Bürger einschließen muss, welche von dem zur Debatte stehenden Projekt und den hiervon ausgehenden Konflikten in politisch abwägungsrelevanter Weise tangiert werden.[797] Dafür streitet u. a. ein vergleichender Blick auf Art. 29 Abs. 2, 3 GG, wonach Volksabstimmungen über eine Neugliederung des Bundesgebiets in den davon „betroffenen" Ländern durchzuführen sind.

Auf der hier vertretenen Linie bewegt sich auch die gerade in Bayern diskutierte Regelung, wonach Vorhaben des Staates „mit landesweiter Bedeutung" künftig Gegenstand konsultativer Volksbefragungen sein können sollen.[798] Dabei wird nicht ganz zu Unrecht auf die Konturenunschärfe des Merkmals der „landesweiten Bedeutung" aufmerksam gemacht.[799] Ausgehend von den Gesetzesmaterialien werden damit v. a. große (Verkehrs-)Infrastrukturprojekte gemeint.[800] Nach einem alternativ von einzelnen Abgeordneten eingebrachten Gesetzentwurf soll in die bayerische Landesverfassung eine Bestimmung des Inhalts aufgenommen werden, wonach ein „bestimmter Gegenstand der politischen Willensbildung" dem Volk zur Ab-

---

[797] *Gärditz*, GewArch 2011, 273, 278.

[798] S. dazu bereits *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1, 4 f.

[799] *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1, 4.

[800] Bay LT-Drucks. 17/1745, S. 5; *Heußner/Pautsch*, NVwZ-Extra 10/2014, 1, 4. Im Gesetzentwurf Bay LT-Drucks. 17/403 S. 3 kann der Landtag „im Rahmen seiner Zuständigkeit" das Volk zu bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung befragen.

stimmung vorgelegt werden kann, wenn die Angelegenheit „von grundlegender und gesamtbayerischer Bedeutung" ist und im Rahmen der Zuständigkeit des Landtags liegt.[801] Das Merkmal der „landesweiten Bedeutung" trägt dazu bei, dass nur solche Angelegenheiten der direktdemokratischen Willensbildung des Landesvolkes zugeführt werden, bei denen mit einer ausreichenden politischen Beteiligung des Landesvolks als Legitimationssubjekt gerechnet werden kann. Entscheidungen, die – vergleichbar den hier zu erörternden Geothermievorhaben – nur in wenigen Gemeinden, aber dort durchaus massive Auswirkungen zeitigen können, würden bei Zugrundelegung dieses Ansatzes von einer landesweit durchgeführten Volksabstimmung ausgeklammert bleiben.

Die Krux der Bestimmung der maßgeblichen Abstimmungsebene resultiert daraus, dass man gerade bei diversen Administrativentscheidungen anders als bei der Diskussion über die Fusion zweier Bundesländer oder der Abgabe der Stellungnahme einer Gemeinde in einem Verwaltungsverfahren über die räumliche Reichweite des Entscheidungsgegenstands geteilter Meinung sein kann.[802] Denn gerade Großprojekte können, wie am Stuttgarter Bahnhof deutlich wurde, oft erhebliche Auswirkungen haben, die über den Kreis der Anwohner hinausgehen, etwa für die wirtschaftliche Gesamtentwicklung der Region oder gar das gesamte Bundesland.[803] Zutreffend hat *Steinberg* darauf hingewiesen, dass die Einwirkungs- und Auswirkungsräume einer Entscheidung über eine Anlage auseinanderfallen können und sich auch nicht

---

[801] Bay LT-Drucks. 17/790, S. 3.

[802] S. auch *Henneke*, DVBl. 2012, 1072, 1073; *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, D 121 f.

[803] *Gärditz*, GewArch 2011, 273, 275; s. auch *Papier*, in: Gesellschaft für Rechtspolitik Trier/Institut für Rechtspolitik Trier, Bitburger Gespräche in München Band 2: Planen, Erklären, Zuhören - Wie Großprojekte mit Bürgerbeteiligung möglich werden, S. 11, 14; ganz weit müsste man den Kreis ziehen, wenn man z. B. die Interessen der Bahnfahrenden einbeziehen würde, *Wittreck*, ZG 2011, 209, 218.

an den Grenzen der jeweiligen Gebietskörperschaften ausrichten.[804] Auch *Ziekow* verwies in seinem Gutachten für den 69. DJT darauf, dass je nach Projekt den in einer Region verbundenen, dort oft als negativ empfundenen Folgen oftmals Vorteile in einer anderen Region gegenüberstehen würden.[805] Je nachdem, ob man bei der rechtlichen Beurteilung die Fernwirkungen oder Verlagerungseffekte eines Vorhabens einbezieht, kann die landesweite Bedeutung des jeweiligen Vorhabens gegeben oder nicht gegeben sein.[806]

Dies einbeziehend sollte überlegt werden, ob man angesichts dieser Schwierigkeiten von Volksbefragungen bzw. Volksabstimmungen über staatliche Entscheidungen von „landesweiter Bedeutung oder Tragweite" von vornherein Abstand nehmen sollte. Gegen eine vorschnelle Aufgabe dieser Idee lässt sich einwenden, dass es durchaus Fälle gibt, in denen sich dieses Merkmal mit der nötigen Eindeutigkeit ausmachen lässt. Soll allein der Umstand, dass man bei manchen Projekten über deren Zuordnung streiten kann, dazu führen, dass deshalb in anderen Angelegenheiten, bei denen die Zuordnung (relativ) eindeutig vorgenommen werden kann, keine Volksbefragungen oder –abstimmungen durchführbar sind?

Besteht keine Möglichkeit, diesen sicherlich auslegungsbedürftigen Begriff zu präzisieren? Rechtsprechung und Schrifttum ist es ja auch gelungen, die Bedeutung des Begriffs der „öffentlichen Ordnung" im Laufe der Zeit zu konkretisieren und im juristischen Sprachgebrauch zu etablieren.[807] Möglicherweise könnten die Erkenntnisse aus dem Raumordnungsrecht weiterführend sein, wo je nach überörtlicher Relevanz bestimmte Vorhaben in

---

[804] *Steinberg*, Die Repräsentation des Volkes, S. 222;

[805] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, D 121.

[806] Ohne Bezug zum Merkmal der landesweiten Bedeutung *Henneke*, DVBl. 2012, 1072, 1073; ders. *Henneke*, Der Landkreis 2012, 74, 76.

[807] BVerfGE 111, 147, 155 ff.; BVerwGE 115, 189, 195 f.

Landesentwicklungs- oder Regionalpläne aufgenommen werden. Als entscheidende Parameter für die Zuordnung werden dabei die Raumbeanspruchung und/oder Raumbeeinflussung des infrage stehenden einzelnen Vorhabens ausgemacht.[808] Da der Landesgesetzgeber bei der Bestimmung der Ebene der Vollzugsbehörden unter Beachtung der (verfassungs-)rechtlichen Vorgaben, etwa der Garantie der Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG), eine Abwägung vorzunehmen hat, könnte dies ein weiteres Indiz für den Umgang mit dem Begriff der „landesweiten Bedeutung" sein. Schließlich könnten die für die Durchführung einer solchen Volksabstimmung notwendigen Unterschriften ein weiteres Kriterium sein, um Rückschlüsse auf das Vorliegen der landesweiten Bedeutung zuzulassen. Die hiergegen möglicherweise vorgebrachte Kritik, hier würde die Auslegung eines Begriffs letztendlich den „Wutbürgern" überantwortet,[809] würde jedenfalls dann nicht greifen, wenn es sich dabei nicht um das einzig entscheidende Kriterium handeln würde.

Übertragen auf die hier zur Debatte stehenden Vorhaben der Tiefengeothermie müsste man ihre landesweite Relevanz wohl verneinen. Die Abstimmungsebene müsste niedriger angesiedelt werden. Sollten sich die Auswirkungen des Vorhabens auf eine einzige Gemeinde beschränken, wäre dies die für eine Abstimmung geeignete Ebene. Hier käme die Überlegung zum Tragen, dass die Mitentscheidung der in dieser Gemeinde lebenden Bürger dadurch gerechtfertigt ist, dass niemand so gut wie diese selbst die Auswir-

---

[808] Näher dazu *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 3 Rn. 101 ff.

[809] In Anlehnung an *Papier*, in: Gesellschaft für Rechtspolitik Trier/Institut für Rechtspolitik Trier, Bitburger Gespräche in München Band 2: Planen, Erklären, Zuhören - Wie Großprojekte mit Bürgerbeteiligung möglich werden, S. 11 14, wonach die Bestimmung des Volkes sicherlich nicht einem spontanen Selbstausrufungsrecht spontaner Wutbürger überantwortet werden könne.

kungen der Verwaltungsentscheidung beurteilen können, während die außerhalb dieser Gemeinde lebenden und von dem Vorhaben eindeutig nicht betroffenen Personen kaum daran interessiert sein dürften, sich über das Problem unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse kundig zu machen.[810] Bei übergemeindlichen Auswirkungen kämen Abstimmungen in den jeweils betroffenen Gemeinden in Betracht. Alternativ könnte sich die nächsthöhere Ebene den geeigneten Abstimmungsraum bilden.

Im Gespräch mit dem Geothermieforum hat sich ergeben, dass je nachdem, ob man auf Beeinträchtigungen des Eigentums durch Bohrungen oder die damit in Zusammenhang stehenden Gefahren für das Grundwasser abstellt, die Auswirkungen des jeweiligen Vorhabens eine unterschiedliche Reichweite entfalten. Solange hierfür unterschiedliche Entscheidungen, nämlich auf der einen Seite bergrechtliche und auf der anderen Seite wasserrechtliche Zulassungsakte benötigt werden, liegt es auf den ersten Blick nahe, sich bei der Bestimmung der Abstimmungsebene und den damit in Zusammenhang stehenden Folgen für den Kreis der abstimmungsberechtigten Personen an dem jeweiligen Entscheidungsgegenstand zu orientieren. Dafür spricht auch, dass je nach infrage stehender Zulassungsentscheidung andere Parameter, einmal geht es um den Schutz des Allgemeinguts Wasser und das andere Mal um bergrechtliche Fragestellungen, maßgeblich sind. Aus Sicht des Vorhabenträgers wäre dies aber ein unbefriedigender Zustand, da eine Abstimmung mit positivem Ausgang für das Vorhaben noch lange nicht bedeuten würde, dass dieses nicht doch in einer weiteren, späteren Abstimmung gestoppt würde. Nur wenn bereits die erste der beiden Abstimmung negativ ausfallen würde, bestünde Klarheit über den großen Widerstand gegen das von ihm ins Auge gefasste Vorhaben.

---

[810] *Steinberg*, Die Verw. 16 (1983), 465, 483.

Auch wenn im Moment vielfach noch getrennte Entscheidungen nötig sind, sei daran erinnert, dass es bereits jetzt Fälle gibt[811] bzw. de lege ferenda geben kann, bei denen im Wege eines Planfeststellungsbeschlusses mit Konzentrationswirkung über ein Vorhaben entschieden wird, d. h. dieser Verwaltungsakt gleich mehrere behördliche Entscheidungen beinhaltet (s. § 75 Abs. 1 LVwVfG). Bei Vorliegen einer derartigen, „einheitlichen" Entscheidung müssten bei der Festlegung der geeigneten Abstimmungsebene alle inkludierten Entscheidungen mit Blick auf ihre Auswirkungen einbezogen werden. Als Orientierungspunkt für die Bestimmung der räumlichen Ebene für die Abstimmung ist also immer die Betroffenheit im Blick zu behalten. Damit in engem Zusammenhang steht die Frage, ob man die Abstimmungsberechtigung nicht von der Anbindung an bestimmte Gebietskörperschaften lösen und auf die Vorhabensbetroffenen beschränken könnte.

1.2 Loslösung der Abstimmungsberechtigung von der Anbindung an bestimmte Gebietskörperschaften

Damit Personen, die keinerlei oder nur geringfügige Bezüge zu einem Vorhaben der Tiefengeothermie haben und auf welche sich dieses auch nicht auswirken wird, auch nicht über dieses abstimmen können, könnte man einerseits den räumlichen Umkreis, in dem eine solche Abstimmung durchgeführt wird, verändern. Zum Beispiel könnte man sich vorstellen, wie dies bei der Bergschadensvermutung des § 120 Abs. 1 BBergG gemacht wird, auf den Einwirkungsbereich des Bergbaubetriebs abstellen. Eine andere Variante wäre, ganz von einer pauschalen Anbindung abzusehen und die Abstimmungsberechtigung von der Betroffenheit abhängig zu machen. Unab-

[811] S. § 57a Abs. 4 S. 1 BBergG, wonach die Entscheidung über die Planfeststellung hinsichtlich der eingeschlossenen Entscheidungen nach Maßgabe der hierfür geltenden Vorschriften zu treffen ist. Zur umstrittenen Bedeutung des § 19 WHG z. B. *Giesberts*, in: Giesberts/Reinhardt, Beck'OK Umweltrecht, WHG, § 19 WHG Rn. 6 ff.

hängig davon, welche dieser beiden Varianten gewählt wird, werden sie gegenüber der herkömmlichen Zuordnung von Entscheidungen zu bestimmten Gemeinwesen zu weitaus mehr praktischen Schwierigkeiten führen.
Während sich momentan ohne größere Probleme feststellen lässt, wer an einem Bürgerentscheid in einer Gemeinde teilnehmen darf, ist eine an das Betroffenheitserfordernis anknüpfende Abstimmungsberechtigung mit einem deutlich höheren Feststellungsaufwand verbunden. Da es unterschiedliche Ansichten über das Vorliegen des Kriteriums der „Betroffenheit" geben kann, ist bei einem solchen Merkmal mit weit mehr diese Frage betreffenden gerichtlich ausgetragenen Rechtsstreitigkeiten zu rechnen. Auch wenn man sich bei der Teilnahmeberechtigung am Einwirkungsbereich des Vorhabens orientieren und insoweit mit einer größeren Pauschalierung arbeiten würde, liegen Gerichtsstreitigkeiten über die genaue bzw. richtige Grenzziehung dieses räumlichen Bereichs nahe. Ein weiterer Unterschied zu den Bürgerentscheiden würde daraus resultieren, dass erst im Einzelfall die Zahl der in dem jeweiligen Einwirkungsbereich oder als Betroffene in Betracht kommenden Personen ermittelt werden müsste, was aber wiederum für das Vorliegen von Unterschrifts- und Stimmenquoren Bedeutung hat.
Der (Verfassungs-)Gesetzgeber hat also durchaus gute Argumente für die Ausrichtung der Stimmberechtigung an den jeweiligen Gemeinwesen zur Seite. Da eine unmittelbare Sachentscheidung des Volkes eine besondere Bedeutung hat, stellte sich *Henneke* auf den Standpunkt, dass „die Entscheidung im Ergebnis eindeutig sein [muss] und […] nicht Raum für eine sich aus einer im Einzelfall schwierigen Festlegung des Kreises der Abstimmungsberechtigten ergebende[n] Infragestellung bieten [darf]."[812]

[812] *Henneke*, DVBl. 2012, 1072, 1073; s. auch *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, D 122.

a) Notwendigkeit einer Verfassungsänderung, damit nur Betroffene abstimmen können?

Was Volksabstimmungen auf der Bundes-, als auch auf der Landesebene anbetrifft, wäre ein genereller Zuschnitt der Stimmberechtigung auf die von der Entscheidung Betroffenen aufgrund einer entsprechenden Verfassungsänderung möglich, wofür eine Zweidrittelmehrheit notwendig ist (Art. 79 Abs. 2 GG, Art. 129 Abs. 1 LVerf RP, wobei auf Landesebene zusätzlich ein Volksentscheid mit einfacher Mehrheit der Stimmberechtigten ausreichen würde). Nach Art. 20 Abs. 2 GG geht die Staatsgewalt vom Volk aus und wird von diesem in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt. Gemäß Art. 76 Abs. 2 LVerf RP sind zur Teilnahme an Volksentscheiden alle Staatsbürger mit Vollendung des 18. Lebensjahrs teilnahmeberechtigt. Für die Abstimmungsberechtigung ist somit die Zugehörigkeit zum „Volk" maßgeblich. Es genügt also nicht, wenn sich die Staatsgewalt auf eine Vielzahl von Menschen oder aber irgendeine Gruppe zurückführen lässt,[813] wie dies bei dem Merkmal der „Betroffenheit" der Fall wäre.[814]

Nach der BVerfG-Rechtsprechung bedarf die Ausübung der Staatsgewalt einer Legitimation, „die sich auf die Gesamtheit der Bürger als Staatsvolk zurückführen lässt",[815] wobei mit Letzterem das jeweilige Bundes- oder Landesvolk gemeint wird.[816] Wegen der verfassungsrechtlichen Anbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das „Volk" darf diese demokratische Legitimation mit den Worten von *Gröpl* „weder auf den Kreis der im Einzelfall von einer staatlichen Maßnahme berührten Menschen begrenzt werden, noch

---

[813] *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, § 24 Rn. 26.

[814] So auch *Augsberg*, ZG 2012, 251, 254; *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 217; s. auch *Gurlit*, JZ 2012, 833, 835.

[815] BVerfGE 107, 59, 87.

[816] BVerfGE 107, 59, 87; s. auch *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 356; *Krausnick*, Staat und Hochschuleim Gewährleistungsstaat, S. 190.

darf sie um Personen erweitert werden, die zwar konkret unmittelbar betroffen sein mögen, aber eben nicht deutsche Staatsangehörige sind".[817] So stellte sich auch *Mann* in seinem Beitrag für die Staatsrechtslehrertagung auf den Standpunkt: „Die Gruppe der von einem Großvorhaben Betroffenen ist weder Volk noch ein Teilvolk im Sinne des Demokratieprinzips und insofern bereits vom Ansatz her kein taugliches Legitimationssubjekt für Verwaltungsentscheidungen".[818]

Zwar führt der Umstand, dass die meisten der stimmberechtigten Personen sich in der Gebietskörperschaft aufhalten, für die sie stimmberechtigt sind, dazu, dass sie möglicherweise auch die Folgen der zu treffenden Entscheidungen zu tragen haben. Letztlich hängt dies aber immer vom jeweiligen Entscheidungsgegenstand ab. Auch wenn die abstrakte Betroffenheit den Ausgangspunkt des demokratischen Legitimationserfordernisses bildet,[819] bezieht sich die Legitimationsfunktion in der Verfassung des Grundgesetzes ebenso wie in der Verfassung von Rheinland-Pfalz auf die Einheit „Volk".[820]

aa) Argumente gegen ein Abstellen auf die Betroffenen als Legitimationssubjekt

Im überwiegenden rechtswissenschaftlichen Schrifttum wird die Idee, anstelle des (Teil-)Volkes die von einer Entscheidung Betroffenen darüber abstimmen zu lassen, abgelehnt. Fast durchgängig wird geltend gemacht,

---

[817] *Gröpl*, Staatsrecht I, Rn. 264; näher zu der Ansicht, ob auch Ausländer dem Volksbegriff unterfallen können, z. B. *Krausnick*, Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, S. 190 f.

[818] *Mann*, Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, 2. Referat, VVDStRL 72 (2012), 545, 562 f.; s. auch *Hill*, DVBl. 1993, 973, 977; *Schmidt-Assmann*, AöR 116 (1991), 329, 349 f.

[819] *Augsberg*, ZG 2012, 251, 254; s. auch *Möllers*, Gewaltengliederung, S. 54

[820] *Augsberg*, ZG 2012, 251, 254.

dass man durch derartige, den Betroffenen vorbehaltene Mitentscheidungsbefugnisse zur Durchsetzung ihrer Sonderinteressen den demokratischen Legitimationsgehalt der Entscheidung unter dem Gesichtspunkt formaler demokratischer Gleichheit schwächen würde.[821] Nach dem BVerfG sind Beteiligungsrechte für bestimmte Personen nur solange mit dem Demokratieprinzip vereinbar, wie sie den Grundsatz nicht tangieren, dass alle der Staatsgewalt Unterworfenen den gleichen Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt haben.[822] Besonders deutlich wird seine Haltung im 83. Entscheidungsband, wonach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG nicht zum Inhalt hat, „daß sich die Entscheidungen der Staatsgewalt von den jeweils Betroffenen her zu legitimieren haben; vielmehr muß die Staatsgewalt das Volk als eine zur Einheit verbundene Gruppe von Menschen zu ihrem Subjekt haben".[823] Die Zugehörigkeit zu diesem entstehe durch die Staatsangehörigkeit als rechtliche Voraussetzung für den gleichen rechtlichen Status, „der einerseits gleiche Pflichten, zum anderen und insbesondere aber auch die Rechte begründet, durch deren Ausübung die Staatsgewalt in der Demokratie ihre Legitimation erfährt".[824] Überträgt man die Äußerung von *Schwarz* zum Wahlrecht auf Abstimmungen, wird diese Berechtigung nicht zur Artikulierung partikularer Interessen verliehen, sondern um die Unausweislichkeit und Unauflösbarkeit der Zuordnung des Bürgers zum Staat zu kompensieren.[825]

---

[821] *Durner*, ZUR 2011, 354, 361; *ders.*, in: Gesellschaft für Rechtspolitik Trier/Institut für Rechtspolitik Trier, Bitburger Gespräche in München Band 2: Planen, Erklären, Zuhören - Wie Großprojekte mit Bürgerbeteiligung möglich werden, S. 21, 42; *Mann*, Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, 2. Referat, VVDStRL 72 (2012), 545, 563; s. auch *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, § 24 Rn. 27; *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 218.

[822] BVerfGE 93, 37, 69.

[823] BVerfGE 83, 37, 51.

[824] BVerfGE 83, 37, 51.

[825] *Schwarz*, AöR 138 (2013), 411, 422.

Nicht nur dem Rechtsstaat, sondern auch der Demokratie ist ein spezifisches Element der Distanz immanent.[826]

Mann argumentierte auf der Staatsrechtslehrertagung 2013, dass gerade bei dem Gemeinwohl dienenden Infrastrukturvorhaben des Verkehrswege- oder Energieleitungsbereichs, die über den Kreis der lokal Betroffenen hinausreichen, diese Personen nicht primär ihre eigenen, sondern Angelegenheiten der Allgemeinheit entscheiden würden.[827] *Papier* warnt vor der Gefahr einer demokratischen „Scheinlegitimation" durch Abstimmungen eines mehr oder weniger willkürlich herausgegriffenen Teiles des Volkes über Großprojekte.[828] Nach *Jestaedt* kann die bloße Betroffenheit ebenso wenig wie das Zusammengehörigkeitsgefühl eine rechtliche Wirk- und Handlungseinheit formieren.[829] Aufgrund ihres Bezugs auf die Einzelperson, den Einzelfall oder die einzelne Rechtsposition wechsle sie ständig und fehle ihr der Bezug zur politisch-räumlichen Einheit des Staates.[830] Konsequent zu Ende gedacht, mache sie nicht vor geographischen oder territorialen Grenzen halt und ließe sich nicht auf den Kreis der der jeweiligen Territorialgewalt unterworfenen Personen beschränken.[831] Auch *Steiger* befürwortet das monistische Modell, weil es durch seine Klarheit besticht.[832] Der dadurch bewirkte

---

[826] *Augsberg*, ZG 2012, 251, 254.

[827] *Mann*, Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, 2. Referat, VVDStRL 72 (2012), 545, 563.

[828] *Papier*, in: Gesellschaft für Rechtspolitik Trier/Institut für Rechtspolitik Trier, Bitburger Gespräche in München Band 2: Planen, Erklären, Zuhören - Wie Großprojekte mit Bürgerbeteiligung möglich werden, S. 11, 15.

[829] *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 217; zuvor auch schon *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, § 24 Rn. 27.

[830] *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 220; zuvor auch schon *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, § 24 Rn. 27.

[831] *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 220 f.

[832] *Steiger*, Jura 2014, 963, 975.

Ausschluss Betroffener von der Entscheidung könne auch gewinnbringend sein, weil sich die Abgrenzung zwischen Betroffenen und Berührten kaum ohne Schwierigkeiten bewältigen lasse.[833]

bb) Argumente für Abstimmungsmöglichkeiten durch die Betroffenen

Für Abstimmungsmöglichkeiten nur konkret Betroffener (innerhalb eines bestimmten räumlichen Bereichs) über bestimmte Verwaltungsentscheidungen ließe sich möglicherweise anführen, dass auch das gegenwärtige, auf die abstrakte Betroffenheit der zum Volk gehörenden Staatsangehörigen Modell die – wenn auch nur potenzielle – Betroffenheit durch die Staatsgewalt im Visier hat. Da die Demokratie ein offenes Prinzip ist,[834] scheinen Veränderungen beim demokratischen Legitimationssubjekt staatlicher Entscheidungen jedenfalls nicht per se ausgeschlossen, insbesondere wenn die maßgeblichen Parameter nicht völlig verändert werden, sondern sich lediglich an einem anderen Modell der Betroffenheit orientieren[835] und dadurch eine größere Übereinstimmung von Herrschenden und Beherrschten herbeigeführt würde.[836] Zur Abstützung dieser Sichtweise wird geltend gemacht, dass die Demokratie auf der Vorstellung der Selbstbestimmung der Menschen aufbaue.[837] Im Jahre 1983 vertrat *Steinberg* die Meinung, dass

---

[833] *Steiger*, Jura 2014, 963, 975.

[834] Nach *Preuß*, Rechtsgutachten für die Bremische Bürgerschaft, S. 3, 23 gehört der Demokratiebegriff zu den umstrittensten Begriffen, über deren Inhalt und Bedeutung es in einer freien Gesellschaft keine dauerhafte Übereinstimmung gebe.

[835] Dazu auch BremStGH NVwZ-RR 2014, 497, 500.

[836] Zum Letzteren als Argument für die Einführung eines Kommunalwahlrechts für alle Ausländer *Sacksofsky*, NVwZ-RR 2014, 497, 503.

[837] *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 20 Rn. 55.1; s. auch *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, S. 356 f.; *Groß*, Das Kollegialprinzip

die (Mit-)Entscheidungsbefugnis des Bürgers gerade dadurch legitimiert werde, dass er die Auswirkungen einer Verwaltungsentscheidung auf sich am besten beurteilen könne und daher auch seine Bedürfnisse und Interessen artikulieren dürfe.[838]

Dementsprechend finden sich im Schrifttum vereinzelte, einem pluralistischen Demokratieverständnis folgende Stimmen, die mehr den Einzelnen, seine Würde und seine Autonomie ins Zentrum stellen und daher ein offeneres, weiter gefasstes Legitimationsgefüge für möglich halten.[839] So vertritt *Groß* in seiner Habilitationsschrift den Standpunkt, dass die Gliederung der Staatsorganisation und die Anerkennung voneinander unabhängiger Legitimationsträger für den bundesdeutschen Verfassungsstaat kennzeichnend seien. Dem werde aber ein Verständnis der Volkssouveränität, das ausschließlich auf die homogen konzipierte Basis des Nationalstaats abstellt, kaum mehr gerecht.[840] Gerade im heutigen Zeitalter einer hochkomplexen, modernen Gesellschaft könne das Parlament nicht alle der vielfältigen Verwaltungstätigkeiten mit der gleichen Intensität steuern und kontrollieren.[841] Wenn aber die inhaltliche Legitimation durch vollzugsfähige Normen, die alle im Einzelfall strittigen Fragen vorab entscheiden, entfalle, sei eine autonome administrative Willensbildung erforderlich.[842] Diese könnte „die Vermittlungsfunktion des Parlaments ergänzen, indem sie dort einen

---

in der Verwaltungsorganisation, S. 177; *Trute*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, § 6 Rn. 25; *Tschentscher*, Demokratische Legitimation der dritten Gewalt, S. 119 ff.

[838] *Steinberg*, Die Verw. 16 (1983), 465, 483.

[839] Dazu *Steiger*, Jura 2014, 963, 973; zum Bezug zur Menschenwürde auch BVerfGE 123, 267, 341; s. auch *Sacksofsky*, NVwZ-RR 2014, 497, 499.

[840] *Groß*, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, S. 167 f.

[841] *Groß*, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, S. 193.

[842] *Groß*, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, S. 193.

direkten gesellschaftlichen Einfluss auf das Verwaltungshandeln ermöglichen, wo nicht oder nicht ausreichend gesetzlich gesteuerte politische Funktionen wahrgenommen werden".[843] Im Bereich der Verwaltung könne es aber im Unterschied zur globalen Legitimationswirkung der parlamentarischen Repräsentation „allerdings immer nur eine räumlich oder gruppenbezogen begrenzte Legitimation geben".[844]

Als Richtschnur für die Vertreter dieser Meinung dient die Rechtsprechung über die funktionale Selbstverwaltung, bei der eine bestimmte Verwaltungsaufgabe im Wege der Selbstverwaltung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts wahrgenommen wird, deren Entscheidungsorgane aus der Gruppe der Mitglieder oder Betroffenen bestellt werden.[845] Nach dem BVerfG ist außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung und der in ihrem sachlich-gegenständlichen Aufgabenbereich unbeschränkten gemeindlichen Selbstverwaltung „das Demokratiegebot offen für Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt, die insbesondere vom Erfordernis lückenloser personeller, durch Wahl- und Bestellungsakte vermittelter demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichen".[846] Bei dieser Verwaltungsform erfolgt die personelle Legitimation über das sog. Verbandsvolk, das nicht mit dem in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG genannten Staatsvolk sowie den vom Grundgesetz anerkannten Teilvölkern in den Ländern und Kommunen identisch ist.[847] Das BVerfG hält im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung eine Kompensation der fehlenden organisatorisch-personellen demokratischen Legitimation für möglich.

---

[843] *Groß*, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, S. 194.

[844] *Groß*, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, S. 194.

[845] S. nur VGH Kassel NVwZ-RR 2013, 878, 879.

[846] BVerfG, AuR 2014, 299, 305 m.w.N.; NVwZ 2014, 646, 655.

[847] S. nur VGH Kassel NVwZ-RR 2013, 878, 879.

Anknüpfend an die Vorstellung, dass die Demokratie als Organisationsprinzip die Menschenwürde sichern soll,[848] kann man überlegen, ob nicht auch in anderen Bereichen des Staatshandelns dessen Ausübung nicht zwingend dem Volk in seiner Personengesamtheit vorbehalten ist, sondern das Volk nur als ein Ausdruck dafür steht, dass es bei Ausübung der Staatsgewalt anders als in der Monarchie oder der Diktatur auf alle oder viele Einzelpersonen ankomme.[849] Während der Staat für solche Entscheidungen verantwortlich zeichne, die alle Bürger interessierten, sei nicht einzusehen, warum klar abgrenzbare Personenkreise von Betroffenen mit Blick auf ihr Selbstbestimmungsrecht nicht in bestimmten Angelegenheiten selbst entscheidungsbefugt sein sollen.[850] So können nach Ansicht des BVerfG auch außerhalb der funktionalen Selbstverwaltung „im Interesse sachgerechter, effektiver Aufgabenwahrnehmung begrenzte Abweichungen von der Regelanforderung uneingeschränkter personeller Legitimation zulässig sein".[851] Allerdings müsste dann die Struktur dieser Entscheidungsträger wiederum demokratisch-egalitär ausgerichtet sein[852] bzw. durch institutionelle Vorkehrungen dafür gesorgt werden, dass eine Einzelinteressen nicht gleichheitswidrig bevorzugende, sondern gemeinwohlorientierte und von der Gleichachtung der Betroffenen geprägte Aufgabenwahrnehmung erfolgt.[853]
Als Vorteil für diese Sichtweise lässt sich benennen, dass sie die Erschließung neuer, partizipationsorientierter Verwaltungsformen ermöglicht.[854]

---

[848] *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 20 Rn. 55.

[849] *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 20 Rn. 111; s. auch Steiger *Jura*, 2014, 963, 974.

[850] *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 20 Rn. 111.

[851] BVerfG, AuR 2014, 299, 305.

[852] Dazu *Steiger*, Jura 2014, 963, 974.

[853] BVerfG NVwZ 2014, 646, 655; BVerfG, AuR 2014, 299, 305.

[854] *Steiger*, Jura 2014, 263, 974.

Nach *Emde* sind der Partizipation auch demokratieförderliche Aspekte immanent. Durch die Beteiligung der Betroffenen am Verwaltungsverfahren würden die Chancen für konsensfähige Entscheidungen steigen und würde die empirische Legitimation staatlicher Herrschaft gestärkt.[855] Betrachtet man die vielen Zwischenschritte und Entscheidungsfaktoren für die Herstellung demokratischer Legitimation durch die bislang vorherrschende Meinung, könnte man argumentieren, die hergestellte Legitimationskette wirke letztlich konstruiert[856] und könne aufgrund ihrer geringen Effektivität nur eine geringe Legitimationswirkung entfalten.[857] Weitere Kritikpunkte gegenüber dem monistischen Modell sind, dass bei seiner Zugrundelegung manche Verwaltungsformen unzulässig sein müssten sowie keine Klarheit über das Ergänzungsverhältnis der verschiedenen Legitimationsmodi und das hinreichende Legitimationsniveau herrsche.[858] Allerdings wird dagegen wiederum vorgebracht, den neuen Denkansätzen sei bislang selbst keine Aufstellung eines geschlossenen und überzeugenden Gegenmodells gelungen.[859]

Ein Blick auf die bestehenden verfassungsrechtlichen Regelungen ergibt die grundsätzliche Befugnis des Verfassungsgebers zur Ausgestaltung des Begriffs des „Volkes".[860] Dem Grundgesetz in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung lässt sich jedenfalls keine eindeutige Aussage des Inhalts entnehmen, „dass nur territorial begrenzte Volksteile mögliches Legitimationssubjekt i.

---

[855] *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, S. 356.

[856] *Hoffmann-Riem*, DÖV 1997, 433, 440; *Steiger*, Jura 2014, 963, 974; s. auch *Britz*, VerwArch 91 (2000), 418, 422;

[857] *Steiger*, Jura 2014, 963, 974.

[858] *Steiger*, Jura 2014, 963, 974.

[859] *Dreier*, in: Dreier, GG, Art. 20 (Demokratie) Rn. 118 m.w.N.; *Steiger*, Jura 2014, 963, 975.

[860] S. auch *Kluth*, Funktionale Selbstverwaltung, S. 371 f.

S. d. Art. 20 Abs. 2 GG sind".[861] Ein aus Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG abgeleitetes generelles Verbot der Eröffnung von Entscheidungsmöglichkeiten für Betroffene wird der Vielschichtigkeit und Komplexität des grundgesetzlichen Demokratieprinzips möglicherweise infolge seiner Pauschalität nicht stets gerecht.[862]

Sollte man die soeben vorgetragenen Argumente für überzeugend halten, kann man bei ausreichend gewichtigen Gründen und der Schaffung der diesbezüglichen rechtlichen Rahmenbedingungen über Abweichungen vom bislang im Grundgesetz angelegten Prinzip der formalen Gleichheit reflektieren.[863] Weil es viele öffentliche Angelegenheiten gibt, die für die Allgemeinheit so wichtig sind, dass ihre Wahrnehmung nicht allein den Betroffenen überlassen werden darf, sind derartige Abweichungen von der bestehenden grundgesetzlichen Regelungskonzeption nur in eingeschränktem Maße vorstellbar.[864] Insbesondere wenn man derartige Entscheidungsmöglichkeiten für Betroffene auf wenige Konstellationen beschränkt, erweist sich die teilweise anzutreffende These, das Grundgesetz habe bewusst von einer „Betroffenendemokratie" oder gar „Betroffenheitsdemokratie" abgesehen, weil diese „unweigerlich zur Handlungsunfähigkeit des Staates und damit ins Chaos" führte,[865] als überschießend.

Verfolgt man diesen Ansatz weiter, müsste in einem demokratisch legitimierten Gesetz der Kreis der Angelegenheiten genau benannt werden, über den die Betroffenen selbst abstimmen dürfen. Da diese darüber hinaus nur

---

[861] *Krausnick*, Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, S. 206.

[862] So *Unger*, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, S. 265; s. auch *Kahl*, AöR 130 (2005), 225, 239.

[863] So hinsichtlich des monistischen Modells *Steiger*, Jura 2014, 963, 973; zur spezifisch verfassungsrechtlichen Legitimation von Abweichungen auch *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, S. 363.

[864] S. auch *Hendler*, in: Püttner/Mann, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, § 1 Rn. 39.

[865] *Gröpl*, Staatsorganisationsrecht I, Rn. 264.

innerhalb des Gesetzgeber vorgegebenen Rahmen über das jeweilige Projekt entscheiden dürfen, mithin bei der Abstimmung an die Gesetze gebunden sind, würde jedenfalls insoweit eine Rückbindung an das gesamte Volk bestehen und es wären der einseitigen Verfolgung von Sonderinteressen Grenzen gesetzt. Außerdem müsste der Kreis der entscheidungsbefugten Personen von den zuständigen normsetzenden Stellen eindeutig festgelegt werden, die dann alle in gleichem Maße auf die Entscheidung Einfluss nehmen können müssen. Im Unterschied zur funktionalen Selbstverwaltung wäre es jedoch angesichts der nur punktuell stattfindenden Abstimmungen schwierig, derartige Personen einer exekutiven Aufsicht zu unterstellen. Deshalb wäre zu überlegen, ob nicht die Möglichkeit der Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes kombiniert mit einer parlamentarischen Beobachtung und Kontrolle kompensierend wirken könnte.[866]

Während eine Regelung dieser Abweichung in der Verfassung mit einer sehr hohen Legitimationskraft ausgestattet wäre, ist diese beim einfachen Gesetzgeber schwächer.[867] Da bei der Entscheidung über ein Geothermievorhaben oder auch über andere Großvorhaben verschiedene grundgesetzliche Rechtspositionen konfligieren und es sich dabei regelmäßig um grundrechtsrelevante Konflikte handelt, sind die Anforderungen an das Legitimationsniveau umso höher, je intensiver die jeweils infrage stehenden Entscheidungen etwa die Grundrechte berühren.[868] Weil bei den hier diskutierten Regelungen vom Modell des Art. 20 Abs. 2 GG abgewichen würde und selbst für die funktionale Selbstverwaltung eine Regelung in einem von der

---

[866] Zur parlamentarischen Beobachtung BVerfG, NVwZ 2014, 646, 655; AuR 2014, 299, 305.

[867] *Steiger*, Jura 2014, 963, 973 verweist auf die kaum genügende Legitimationswirkung, wenn die Festlegung durch die Exekutive getroffen würde.

[868] Zu Letzterem BVerfGE 93, 37, 73; 130, 76, 124, BVerfG EuGRZ 2014, 98, 117.

Volksvertretung oder dem Volk beschlossenen Gesetz für notwendig erachtet wird, können diese auf keinen Fall dem Verordnungsgeber anheimgestellt werden.

So meinte *Trute* allerdings in Bezug auf ergänzende Beteiligungsformen: „Indes ist es auf der Grundlage des offenen Volksbegriffs im Rahmen der Verfassung, die ihrerseits differenziert, **Sache des Gesetzgebers**, einen Kreis Betroffener zu konstituieren und Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt zu eröffnen, sofern dies von der Sache her gerechtfertigt ist und damit keine gleichheitswidrigen Einflusschancen eröffnet werden".[869] Die Basislegitimation folge aus den allgemeinen Gesetzen und zutreffend führt er fort: „Es geht insoweit nicht um die Legitimation der allgemeinen Gesetze, sondern unter dem Stichwort der Verwaltungslegitimation um die Einräumung von Mitwirkungsrechten an Verwaltungsentscheidungen. Diese sind – außerhalb der kommunalen Selbstverwaltung – notwendig immer Teilhaberechte, die an sektoralen und funktionalen Interessen anknüpfen und in diesem Sinne partikular".[870] Weil beim Vollzug von Gesetzen, die entweder von dem das Volk repräsentierenden Parlament oder vom Volk selbst getroffen werden, in dieser Hinsicht bereits ein gewichtiges Legitimationssubstrat vorhanden ist, könnte möglicherweise für den Vollzug bei räumlich begrenzten Angelegenheiten nicht mehr die Legitimation durch das gesamte Volk benötigt werden, sondern durch ein rechtlich näher umgrenztes „Teilvolk" ausreichen.

---

[869] *Trute*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, § 6 Rn. 25.

[870] *Trute*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, § 6 Rn. 25.

cc) Folgeprobleme

Nimmt man den zuletzt genannten Ansatz als Ausgangspunkt, tun sich weitere Folgeprobleme auf. Wird den Betroffenen die Möglichkeit zur Abstimmung über einzelne Projekte eröffnet, wird sich daraus eine Folgediskussion entwickeln, warum die Betroffenen über die eine Angelegenheit abstimmen dürfen, über andere dagegen die staatlichen Stellen oder das Volk im Land, Kreis oder in den Kommunen befinden dürfen. Insoweit könnte möglicherweise als Richtschnur dienen, dass jedenfalls bei solchen Verwaltungsentscheidungen, bei denen sich die äußersten Grenzen einer Betroffenheit ausmachen lassen und die Auswirkungen für die Region oder das Land völlig untergeordnet sind, eine Beschränkung der Abstimmungsberechtigten auf die Betroffenen sinnvoll sein könnte.

Dementsprechend meinte *Steinberg* im Jahre 1983, allein die Betroffenheit könne als Voraussetzung für eine direktdemokratische Mitentscheidung könne nicht genügen. Als wesentliches Element demokratischer Selbstverwaltung müsse vielmehr hinzukommen, „daß die Folgen einer Entscheidung auch auf den eigenen Bereich beschränkt bleiben".[871] Mit anderen Worten stellt er sich auf den Standpunkt, dass sich die Entscheidungskompetenz immer auf den eigenen Verantwortungsbereich beziehen muss und nicht darüber hinausgehen darf.[872] Bei dieser Sichtweise wird das Muster, wie es hinter der Regelung zum Volksentscheid in Art. 29 Abs. 3 S. 1 GG sichtbar wird, fortgeführt. Ohne eine solche Verbindung zwischen Betroffenheit und Verantwortlichkeit würden nach *Steinberg* insbesondere bei der Entscheidung über Großvorhaben die unmittelbar Betroffenen im Entscheidungsprozess privilegiert, der übergreifende Verantwortungszusammenhang des Gemeinwesens dagegen würde zerstört.[873] In ähnlicher Weise vertritt *Emde*

---

[871] *Steinberg*, Die Verw. 16 (1983), 465, 483.

[872] *Steinberg*, Die Verw. 16 (1983), 465, 483.

[873] *Steinberg*, Die Verw. 16 (1983), 465, 483 f.

den Standpunkt, dass für die Verwaltungsform der funktionalen Selbstverwaltung von vornherein solche Entscheidungen ausscheiden, die tendenziell alle Staatsbürger betreffen oder bei denen sich nicht angeben lässt, wer von ihnen in einer besonderen Weise berührt wird.[874]

Wie innerhalb der Ausführungen zum Landesrecht dargelegt wurde, verfügt der Gesetzgeber über ein Ermessen, ob und inwieweit er bestimmte Entscheidungen direktdemokratischen Instrumenten öffnet. Dabei muss er sich jedoch von sachlichen Kriterien leiten lassen. Soweit er die Abstimmungsberechtigung nicht generell von der Betroffenheit abhängig machen würde, müsste in Bezug auf jede für Abstimmungen geöffnete Entscheidung überlegt werden, wie man hier eine möglichst plausible räumliche Abgrenzung des stimmberechtigten Personenkreises schafft.[875] Angesichts der Schwierigkeiten dieser Fixierung und der vermutlich daran anknüpfenden Streitigkeiten über dessen richtige Bestimmung, wird von der Verfolgung weiterer, in diese Richtung zielender Überlegungen abgeraten.

Die Schaffung derartiger neuer, etwas pauschalierend an der Betroffenheit orientierter „Stimmbezirke" würde sich auch insoweit als Novum erweisen, als sich das Grundgesetz bei der Legitimation der Staatsgewalt bislang in räumlicher Hinsicht ausschließlich am Territorium von Bund, Ländern, Kreisen und Gemeinden orientiert. Durch die so langfristig geschaffenen Entscheidungsräume bildet sich ein Zusammengehörigkeitsgefühl der dort lebenden Personen aus. Löst man aber nun die Entscheidungsbefugnis über gewisse Vorhaben aus ihrem jeweiligen räumlichen Kontext heraus und würde nicht mehr die Gemeinde, sondern nur die innerhalb eines bestimm-

---

[874] *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, S. 381.

[875] Zu dem unter Beachtung des Gleichheitsprinzips bis zu einem gewissen Maße vorhandenen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Festlegung der Wahlkreise BVerfGE 130, 212, 226 ff.

ten räumlichen Einwirkungsbereichs lebenden Personen, der von Verwaltungsentscheidung zu Verwaltungsentscheidung unterschiedlich ausfällt, entscheiden, könnte dies erheblichen Negativeffektive für die klassischen Gebietskörperschaften haben.[876] Der Umfang der von den Gemeinden wahrzunehmenden Aufgaben könnte sich weiter verengen und dadurch die kommunale Selbstverwaltung gefährdet werden. Weil das Grundgesetz nur diese räumlichen Territorialgebilde kennt, dieses, aber auch die Landesverfassung dafür spezifischen Vorgaben macht, ist mehr als fraglich, ob die Einführung neuer, am Einzelfall ausgerichteter räumlicher Entscheidungsbezirke einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhalten würde.

Würde man dagegen beim abstimmungsberechtigten Personenkreis allgemein auf die – positive oder negative – Betroffenheit kombiniert mit dem jeweiligen Verantwortungsbereich abstellen, würde ebenso wie bei den momentan auf das „Volk" abstellenden Regelungen ein vielfältig einsetzbares und gleichmäßiges Modell verwendet. Allerdings ist der Begriff der „Betroffenheit" sehr unpräzise.[877] Da der Grund für die demokratische Legitimation der Staatsgewalt durch Wahlen des Volkes in der „dauerhaften" oder doch „längerfristigen" Unterwerfung unter die von der Verfassung konstituierte Staatsgewalt erblickt wird, sollte dieses Erfordernis einer gewissen Verfestigung des Näheverhältnisses bei der Festlegung der Abstimmungsberech-

[876] Zur parzellierenden Wirkung der Betroffenheit *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 220.

[877] Dazu auch *Emde*, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, S. 381.

tigung berücksichtigt werden. So könnte man daran denken, die Betroffenheit mit dem in Art. 75 Abs. 2 Verf RP vorgesehenen Staatsbürgererfordernis zu kombinieren.[878]

Die normsetzenden Stellen sollten sorgfältig darüber nachdenken, ob sie eine solche Verengung der Abstimmungsberechtigung vornehmen wollen. *Ziekow* hat in seinem Gutachten für den 69. Deutschen Juristentag nachdrücklich davor gewarnt: Er hält eine Ermittlung des Kreises der abstimmungsberechtigten Personen anhand der aufgezeigten und weiterer Parameter im Einzelfall kaum für mit der durch das Demokratiegebot des Art. 20 Abs. 2 GG gebotenen Klarheit vereinbar.[879] Untermauern lässt sich dies durch einen vergleichenden Blick auf die Wahlberechtigung, die in Art. 38 Abs. 2 GG klar und einfach handzuhaben ausgestaltet wurde. Gerade weil den unmittelbaren Entscheidungen des Souveräns eine besondere Bedeutung zukommt, stellt sich *Ziekow* auf den Standpunkt, dass diese Festlegung eindeutig sein muss und keinen Raum für eine sich aus einer im Einzelfall schwierigen Festlegung des Kreises der Abstimmungsberechtigten ergebende Infragestellung bieten dürfe.[880] Auch *Krausnick* tut sich in seiner Habilitationsschrift mit der Verengung des Volkes auf die Entscheidungsbetroffenen schwer. Infolge der Diskussion, ob zu diesen neben den unmittelbar Betroffenen auch Drittbetroffene gehören, ging die Stabilität der Legitimation verloren. „Gerade diese Stabilität (und Formalisierung) der Basis kann jedoch Rechtssicherheit schaffen und so die Effektivität der demokratischen Legitimation erhöhen".[881]

---

[878] Also, indem ein Zusammenhang zwischen Betroffenheit und Wohn- bzw. gewöhnlicher Aufenthaltsbereich verlangt wird. Zu dem Aspekt Staatsangehörigkeit auch *Tschentscher*, Demokratische Legitimation der dritten Gewalt, S. 122.

[879] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, D 122.

[880] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, D 122.

[881] *Krausnick*, Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, S. 191.

Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, dass in Konstellationen, in denen nicht die nötigen Unterschriftsquoren erreicht werden oder die Betroffenen nicht von ihren direktdemokratischen Möglichkeiten Gebrauch machen wollen, die dafür vorgesehenen Exekutivorgane zu entscheiden haben. Es mutet aber befremdlich an, wenn je nachdem, ob ausreichend Interesse an einem direktdemokratischen Verfahren besteht oder nicht, einmal die zu treffenden Verwaltungsentscheidung über einen näher umschriebenen Kreis bestimmter Personen, die nicht mit dem Volk einer Gebietskörperschaft identisch sind, auf diese zurückgeführt würde, beim Entscheid durch die herkömmlichen Verwaltungsorgane deren personelle Legitimation dagegen aus dem (gesamten) Volk einer bestimmten Gebietskörperschaft folgen würde.[882]

Ausgehend von den (landes-)verfassungsrechtlichen Regelungen deutet alles auf eine bewusste Entscheidung für eine Spiegelbildlichkeit bei der personellen demokratischen Legitimation staatlicher Entscheidungen entweder von den besonderen Organen oder der an ihre Stelle tretenden abstimmungsberechtigten Personen hin. So ist auch *Pestalozza* dafür eingetreten, dass sich an dem Verwaltungsaktreferendum diejenigen beteiligen können sollen, „die in den örtlichen Zuständigkeitsbereich derjenigen Verwaltungsbehörde(n) fallen, die die betreffenden Entscheidungen trifft (treffen)".[883] Dass infolge des Abstellens auf diese vom Grundgesetz vorgegebenen Räumlichkeiten auch nicht unmittelbar Betroffene entscheidungsbefugt sind, sei kein Nachteil, sondern für die Demokratie des Grundgesetzes sogar eher selbstverständlich: „Die meisten Fragen, über die wir auch in der bloß repräsentativen Demokratie mitentscheiden, betreffen uns ohnehin nur höchst mittelbar. Dennoch dürfen wir über sie abstimmen. Die Demokratie

[882] Dazu auch *Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, S. 220.

[883] *Pestalozza*, NJW 1982, 1571, 1573.

unterstellt, daß sich der Stimmbürger grundsätzlich von allen Fragen „betroffen" sieht und seiner damit verbundenen Stimmlast nachkommt".[884] Wenn sich innerhalb der jeweiligen Gebietskörperschaften gegebenenfalls auch nicht unmittelbar Betroffene in den Abstimmungsprozess einbringen können, kann dies zu einer Versachlichung der Argumentation beitragen und dazu führen, dass neue Argumente in den Diskussionsprozess einfließen oder sich in einer nüchternen Bewertung der Abstimmungspositionen niederschlagen.

b) Keine einfachgesetzliche Beschränkung der Abstimmungsberechtigung auf Betroffene innerhalb der jeweiligen Gebietskörperschaften

Angesichts der räumlich beschränkten Auswirkungen eines Vorhabens der Tiefen-Geothermie sowie der Entscheidung des Grundgesetzes, dass für die Ausübung der Staatsgewalt auf der Ebene der Gemeinden und Kreise deren Legitimation durch das EU-Ausländer einschließende „Gemeindevolk" genügt,[885] beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die Frage, ob nicht möglicherweise für die unterhalb der Landesebene angesiedelten Ebenen einfachgesetzlich der Kreis der abstimmungsberechtigten Personen für bestimmte Entscheidungen anders festgelegt und auf die Betroffenen beschränkt werden könnte. Zu klären ist, inwieweit eine solche Regelung mit dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG in Einklang steht. Diese Frage wurde jüngst in anderem Zusammenhang, nämlich der einfachgesetzlichen Ausweitung des Wahlrechts auf alle Ausländer im Land Bremen relevant.

---

[884] *Pestalozza*, NJW 1982, 1571, 1574.

[885] Dazu, dass der Begriff des Staatsvolks auf diesen beiden Ebenen bislang identisch ist und sich nur räumlich-territorial unterscheidet, *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 67.

aa) Einfachgesetzliche Ausdehnung der Kommunalwahlberechtigung

In einem Sondervotum zum einem Urteil des Staatsgerichtshofs Bremen stellte sich die Richterin Prof. Dr. Sacksofsky auf den Standpunkt, dass eine solche einfachgesetzliche Erweiterung der Wahlberechtigung möglich sei. Infolge der Einfügung des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG, wonach auch EU-Ausländer zur Teilnahme an den Kreis- und Gemeindewahlen berechtigt sind, sei die frühere Prämisse des BVerfG, die Ausübung der Staatsgewalt in Deutschland sei auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene allein der Gruppe deutscher Staatsangehöriger vorbehalten, heute in dieser Form nicht mehr haltbar.[886] Ihrer Ansicht nach muss Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG im systematischen Zusammenhang zu Art. 28 Abs. 1 S. 1, 2 GG und vice versa ausgelegt werden.[887] Da die Verfassungsräume von Bund und Ländern grundsätzlich selbstständig nebeneinander stehen und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG lediglich Minimalanforderungen zur Gewährleistung der nötigen Einheitlichkeit im Bundesstaat vorgebe, seien dessen Vorgaben restriktiv i. S. e. Beschränkung auf grundlegende Anforderungen zu handhaben.[888] Gleiches gelte für Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, durch welchen das Demokratieprinzip spezifiziert werde.[889]

Das Demokratieprinzip trage seine Wurzeln im Gedanken der Selbstbestimmung: „Es entspricht daher dem Ideal des Demokratieprinzips, möglichst alle, die von der Ausübung der Staatsgewalt betroffen sind, an der Konstituierung dieser Staatsgewalt zu beteiligen".[890] Selbst wenn zum Volk nur die deutschen Staatsangehörigen gezählt würden, könne sich der von die-

---

[886] *Sacksofsky*, NVwZ-RR 2014, 497, 503.

[887] *Sacksofsky*, NVwZ-RR 2014, 497, 503.

[888] *Sacksofsky*, NVwZ-RR 2014, 497, 503.

[889] *Sacksofsky*, NVwZ-RR 2014, 497, 503.

[890] *Sacksofsky*, NVwZ-RR 2014, 497, 503.

sem Volk legitimierte Bremische Gesetzgeber in vertretbarer Weise im Hinblick auf das Wohl des Gemeinwesens, insbesondere die Integration von Migranten, dafür entscheiden, dass auch die der Bremischen Staatsgewalt dauerhaft Unterworfenen an ihrer Ausübung beteiligt werden sollen.[891] Auch die Bremische Landesverfassung stehe einer solchen Regelung nicht entgegen, da sie im Unterschied zu anderen Landesverfassungen die Wahlberechtigung nicht auf Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit beschränke.[892]

Ähnliche Erwägungen finden sich im Schrifttum. Beispielsweise ist für *Preuß* nicht zuletzt durch die Einfügung des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG die Annahme einer Einheitlichkeit der demokratischen Legitimationsgrundlage vom Bund über die Länder bis hin zu den Gemeinden und deren dezentralen Untereinheiten hinfällig.[893] Die Länder könnten das demokratische Prinzip kraft ihrer Verfassungsautonomie selbstständig ausgestalten, wobei ihnen Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG nur das von Verfassungs wegen nötige Minimum an demokratischer Teilhabe vorgebe.[894] Andere halten es aus Gründen der Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Identifizierung der Einwohner mit ihrem Umfeld für kontraproduktiv, wenn die Interessenlagen bedeutsamer Minderheiten in den politischen Entscheidungsprozessen keinen angemessenen Widerhall finden.[895]

---

[891] *Sacksofsky*, NVwZ-RR 2014, 497, 504.

[892] *Sacksofsky*, NVwZ-RR 2014, 497, 504.

[893] *Preuß*, Rechtsgutachten für die Bremische Bürgerschaft, S. 38.

[894] *Preuß*, Rechtsgutachten für die Bremische Bürgerschaft, S. 5.

[895] *Eickenjäger*, Beitrag v. 8.4.2014,, JuWiss, online abrufbar unter: http://www.juwiss.de/47-2014/#more-8135.

bb) Keine einfachgesetzliche Ausweitung der Kommunalwahlberechtigung

Demgegenüber stellte sich der Bremische Staatsgerichtshof in jenem Urteil auf den Standpunkt, dass trotz der Offenheit der Landesverfassung in Bezug auf den Begriff des Volkes dieser dem allgemeinen und speziellen Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 1, 2 GG unterliege.[896] Indem die Länder, Kreise und Gemeinden nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG über Volksvertretungen verfügen müssten, werde an die in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG geregelte Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk in Wahlen und Abstimmungen angeknüpft.[897] Mit Ausnahme der räumlich-territorialen Unterscheidung sei aber das Volk eines Landes mit demjenigen des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG inhaltlich identisch[898] und stehe dem Land insoweit auch kein Regelungsspielraum zu.[899] Zum Volk würden, sieht man von den Modifikationen des Art. 116 GG und des Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG ab, nur die deutschen Staatsangehörigen gehören.[900] Dies habe das BVerfG in seiner Entscheidung im 83. Band plausibel unter Verweis auf die Präambel, Art. 33 Abs. 1 und 2, Art. 56 und Art. 64 Abs. 2 GG sowie Art. 146 GG dargelegt.[901] Bei der Staatsangehörigkeit handle es sich um kein wertendes oder ideologisches, sondern formales Kriterium, die im Staatsangehörigkeitsrecht unter Beachtung der Grundentscheidungen der Verfassung auszugestalten sei.[902]

---

[896] BremStGH NVwZ-RR 2014, 497, 498.

[897] BremStGH NVwZ-RR 2014, 497, 499.

[898] BremStGH NVwZ-RR 2014, 497, 499; s. auch *Schwarz*, AöR 138 (2013), 411, 415 ff.

[899] BremStGH NVwZ-RR 2014, 497, 499.

[900] BremStGH NVwZ-RR 2014, 497, 499; i. E. auch *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 67 f.

[901] BVerfGE 83, 37, 51.

[902] BVerfGE 83, 37, 51 und BVerfGE 37, 217, 239; s. auch BremStGH NVwZ-RR 2014, 497, 499.

Zwar sind nach Meinung des Staatsgerichtshofs „aus demokratietheoretischer Sicht alternative Modelle denkbar, die für die Frage, wer zum Staatsvolk gehört, beispielsweise daran ansetzen könnten, wer von Staatsgewalt betroffen ist".[903] Dafür enthalte das Grundgesetz im Moment jedoch keinen Anhaltspunkt.[904] Ob die in Art. 1 Abs. 1 GG verankerte Menschenwürde zur Herstellung einer Kongruenz zwischen dem Wahlvolk und den dauerhaft von deutscher Staatsgewalt Betroffenen verpflichte, könne dahinstehen, weil nach der Konzeption des Grundgesetzes das Staatsangehörigkeitsrecht mit dieser Funktion betraut worden sei.[905] Durch Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG sei die Legitimationsgrundlage für die Ausübung der Staatsgewalt für die Kreis- und Gemeindeebene erweitert worden, ohne an der Staatsangehörigkeit als Anknüpfungspunkt für die Zugehörigkeit zum Wahlvolk auf allen Ebenen etwas zu ändern.[906]

Mit Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG habe man nur die notwendige Öffnung des Grundgesetzes für die unionsrechtlichen Vorgaben bezweckt, ohne etwas am Inhalt der vorausgehenden Grundgesetzvorgaben habe ändern wollen.[907] Hätte im Zuge der Implementierung des Unionsrechts „grundsätzlich oder jedenfalls für die kommunale Ebene der Volksbegriff verändert werden sollen, hätte es aus systematischer Sicht nahegelegen, das in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG oder in Art. 20 Abs. 2 GG – und dann auch ausdrücklich – zu normieren".[908] Der Staatsgerichtshof räumt zwar ein, dass die idealtypische Kongruenz zwischen Staatsangehörigkeit, Wahlrecht und Unterworfensein

[903] BremStGH NVwZ-RR 2014, 497, 499.

[904] BremStGH NVwZ-RR 2014, 497, 499.

[905] BremStGH NVwZ-RR 2014, 497, 499.

[906] BremStGH NVwZ-RR 2014, 497, 499; s. auch *Schwarz*, AöR 138 (2013), 411, 420.

[907] BremStGH NVwZ-RR 2014, 497, 500.

[908] BremStGH NVwZ-RR 2014, 497, 500.

unter die deutsche Staatsgewalt infolge der Zuwanderung nicht mehr gegeben sei.[909] Als Abhilfemöglichkeiten benennt der Staatsgerichtshof entweder gesetzliche Erleichterungen für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit[910] oder eine Änderung des Grundgesetzes durch eine Erweiterung des Kreises der für die Landesebene wahlberechtigten Personen,[911] wobei dann weiter zu klären sei, ob eine solche Änderung Art. 79 Abs. 3 GG standhalten werde.[912]

cc) Konsequenzen für die hier zu begutachtende Fragestellung

Im Unterschied zur Landesverfassung der freien Hansestadt Bremen ist in der Verfassung von Rheinland-Pfalz klar festgelegt, dass zu Wahlen und Volksentscheiden alle Staatsbürger berechtigt sind (Art. 76 Abs. 2 LVerf RP), wobei gem. Art. 75 Abs. 2 LVerf RP alle in Rheinland-Pfalz wohnenden oder sich dort gewöhnlich aufhaltenden Personen Staatsbürger sind. Da sich Wahlen in den Gemeinden gem. Art. 50 Abs. 1 S. 1 Verf RP nach Maßgabe des Art. 76 vollziehen und in Satz 2 eine Ausdehnung auf Angehörige eines EU-Mitgliedstaats erfolgt, ergibt sich klar und eindeutig, dass eine Beschränkung der Abstimmungsberechtigung auf die von der jeweils anstehenden Entscheidung betroffenen Personen in der Gebietskörperschaft nur aufgrund einer Änderung der diesbezüglichen Verfassungsvorschriften möglich wäre.

Diese Verfassungsänderung müsste sich ihrerseits innerhalb der Vorgaben des Art. 28 Abs. 1 GG bewegen. Wenn in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG vom Volk

---

[909] BremStGH NVwZ-RR 2014, 497, 501; s. auch Schwarz AöR 138 (2013), 411, 412.

[910] BremStGH NVwZ-RR 2014, 497, 501 unter Verweis auf BVerfG, NVwZ 1991, 156.

[911] BremStGH NVwZ-RR 2014, 497, 501.

[912] BremStGH NVwZ-RR 2014, 497, 501; Bedenken an einer solchen Abänderung hat *Schwarz*, AöR 138 (2013), 411, 424 ff., insbesondere weil BVerfGE 89, 155, 182; 102, 370, 397 die Rückführbarkeit auf das Staatsvolk Art. 79 Abs. 3 GG unterstellt hat.

in den Ländern, Kreisen und Gemeinden die Rede ist, spricht die einheitliche Bezeichnung dafür, dass unter Berücksichtigung der territorialen Differenzierungen im Grundgesetz für die Zugehörigkeit zum Volk überall der gleiche Maßstab wie bei Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG gilt.[913] Möchte man deshalb den Volksbegriff auf die von der Ausübung der Staatsgewalt in der jeweiligen Gebietskörperschaft Betroffenen reduzieren, müsste seinerseits im Grundgesetz die Stellschraube für die demokratische Legitimation der Staatsgewalt geändert werden. Das Land Rheinland-Pfalz müsste deshalb zusammen mit anderen Bundesländern überlegen, ob es nicht auf dieser Ebene für eine entsprechende Grundgesetz-Änderung eintreten sollte.

Ob ein solches Verfassungsänderungsvorhaben die erforderlichen Mehrheiten finden wird und einer Prüfung des BVerfG insbesondere im Hinblick auf die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG standhalten würde, bleibt abzuwarten. Auch wäre auf Bundesebene der bislang kaum angerissenen Frage nachzugehen, ob die Regelungen zur personell-demokratischen Legitimation staatlicher Entscheidung nicht je nach auszuübender Staatsgewalt differenzierend ausfallen müssten. Denn während von abstrakt-generellen Gesetzen oftmals alle oder doch fast alle Personen potenziell betroffen sein können, konkretisiert sich beim Vollzug der Gesetze im Einzelfall die Betroffenheit. Zu überlegen wäre, ob die rheinland-pfälzische Verfassung nicht im Hinblick auf derartige, erst noch anstehende Entwicklungen, ähnlich wie es in der Verfassung des Landes Brandenburg geschehen ist, bereits jetzt geöffnet werden könnte. So heißt es dort in Art. 22 Abs. 2 S. 1 Verf BB in Bezug auf die Bürger mit deutscher Staatsangehörigkeit, dass sich diese an Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden sowie an Einwohneranträgen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden beteiligen können.

---

[913] So auch *Kaup*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, S. 68.

Einwohnern wird das Recht zur Beteiligung an Volksbegehren und Volksentscheiden sowie an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden eingeräumt, „sobald und soweit das Grundgesetz dies zuläßt".

2. Weitere Änderungsmöglichkeiten auf Bundesebene

2.1 De constitutione ferenda

Sieht man von den bereits besprochenen Verfassungsänderungen hinsichtlich des Kreises der abstimmungsberechtigten Personen ab, kann man in Bezug auf die Bundesebene eine Reihe von Änderungen in Erwägung ziehen, um Abstimmungen über (Geothermie-)Vorhaben oder Teilaspekte davon zu erleichtern. Wie anfangs aufgezeigt wurde, setzt das gem. Art. 31 GG gegenüber dem Landesrecht vorrangige Bundesrecht Abstimmungen Grenzen. Bislang gibt es nur wenige Abhandlungen, die sich allgemein damit befassen, durch welche Maßnahmen man auf Bundesebene Abstimmungsmöglichkeiten über bestimmte Projekte ermöglichen oder erweitern könnte. So beschränkt sich etwa *Wegener* in seinem Referat auf dem 69. DJT auf die Empfehlung, dass für die direktdemokratische Bürgerbeteiligung und den Bürgerentscheid über Großvorhaben die entsprechenden Möglichkeiten auf bundesrechtlicher Ebene geschaffen und auf der landes- sowie kommunalrechtlichen Ebene ausgebaut werden sollten.[914]

a) Dispensierung von bundesrechtlichen Regelungen durch Volksentscheid im Einzelfall

Ziekow äußerte die Überlegung, ob man nicht die Vorschriften des Grundgesetzes über die föderale Kompetenzverteilung dahingehend ändern könnte, dass den Ländern die Möglichkeit eröffnet würde, die Anwendbarkeit bundesrechtlicher Regelungen für den Einzelfall durch Volksentscheid

[914] *Wegener*, Referat, Band II/1 zum 69. Deutschen Juristentag, S. M 59 ff., M 61 f.

zu dispensieren.[915] Wegen des tiefgreifenden Eingriffs in das Kompetenzgefüge von Bund und Ländern gelangt er jedoch zum Ergebnis, dass diese Option von vornherein ausscheidet.[916]

Auch lässt sich eine solche Änderung nur schwer mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG in Einklang bringen, wonach alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind. Durch dieses Grundrecht wird neben der Rechtssetzungsgleichheit die Rechtsanwendungsgleichheit gewährleistet.[917] Zwar kennt das Grundgesetz, wie an der Abweichungsgesetzgebung deutlich wird, Regelungen, nach denen innerhalb eines Landes bundesrechtliche Vorgaben zu bestimmen Regelungsgebieten durch abweichendes Landesrecht verdrängt werden können (s. Art. 72 Abs. 3 GG). Es würde aber befremdlich anmuten, wenn außerhalb dieses Rahmens ein Vorhaben „im Einzelfall", allein weil dies in einem Volksentscheid so gefordert wird, anders als in anderen Fällen beurteilt würde. Die Konfliktbehaftetheit eines Vorhabens ist kein die Anwendung unterschiedlicher Rechtsregime legitimierender Grund, zumal trotz des Konflikts je nach Ausgang des Volksentscheids die Abstimmung ergeben kann, dass in einem Fall eine Dispensierung vom Bundesrecht die Zustimmung findet, im anderen Fall dagegen nicht. Aufgabe der abstrakt-generellen Gesetze ist es gerade, einen einheitlichen Maßstab für die Konfliktbewältigung von Vorhaben bei konfligierenden Rechtspositionen zur Verfügung zu stellen.

Schließlich wäre zu bedenken, dass je nach Entscheidungsgegenstand, über den abzustimmen wäre, aufgrund der Dispensierung vom Bundesrecht, insbesondere bei einer Beschränkung des Kreises der abstimmungsberechtigten Personen auf eine bestimmte Art von Betroffenen die letztlich gefasste Entscheidung inhaltlich defizitär ausfallen könnte, weil dann vor allem dem

---

[915] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 121.

[916] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 121.

[917] BVerfGE 103, 242, 258; *Gröpl*, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar zum GG, Art. 3 Rn. 12 ff.

Vorhaben gegenüber kritische Stimmen bei der Entscheidung den Ausschlag geben könnten. Vorteile des Vorhabens, die außerhalb der jeweiligen Region bzw. des Bundeslandes einträten, würden möglicherweise nur eine unzureichende Berücksichtigung finden, mit der Folge, dass die Entscheidung nicht den rechtsstaatlichen Anforderungen entspricht.

b) Abstimmungen über Projekte durch das Bundesvolk

Als weitere Möglichkeit benennt *Ziekow* die Einfügung einer Bestimmung in das Grundgesetz, wonach Volksabstimmungen über die Genehmigung aufgrund Bundesrechts zuzulassender Projekte – ggf. auch nur solcher von öffentlichen Projektträgern – durchgeführt werden können.[918] Angesichts des Zusammenspiels von Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 79 Abs. 3 GG steht das Grundgesetz einer solchen Option nicht von vornherein entgegen.[919]
Eine solche Regelung macht zwar bei Projekten von bundesweiter Bedeutung Sinn, dürfte sich aber bei Vorhaben von lokaler, regionaler oder auch nur landesweiter Bedeutung als wenig zweckmäßig erweisen. Unter Berücksichtigung der heutigen Informationsbeschaffungsmöglichkeiten, insbesondere durch den Einsatz neuer Medien, läge es zwar im Bereich des Möglichen, dass sich das gesamte Volk in derartigen Angelegenheiten kundig macht. Unter Zugrundelegung der sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse dürfte sich das „bundesweite" Interesse für diese jedoch in Grenzen halten.[920] Außerdem sind die begrenzten zeitlichen Ressourcen des Stimmvolkes zu berücksichtigen. Sieht man von den Vorhaben von bundesweiter Bedeutung ab, ist deshalb *Ziekow* in seiner Einschätzung beizupflichten, dass

[918] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 121.
[919] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 121.
[920] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 122.

Überlegungen zur Ermöglichung eines Volksentscheids unmittelbar über ein Projekt auf Bundesebene nicht weiterverfolgt werden sollten.[921]

c) Weitere Möglichkeiten zur Eröffnung von Abstimmungen

Des Weiteren könnte man überlegen, ob nicht durch eine Änderung des Grundgesetzes eine Anordnung des Inhalts eingeführt werden könnte, dass über bestimmte, durch Bundesrecht zuzulassende Projekte in den jeweils betroffenen Ländern Volksabstimmungen durchzuführen sind. Die hier zu erörternde Konstellation unterscheidet sich von der ersten Variante, der Dispensierung von Bundesrecht durch Volksentscheid im Einzelfall, dadurch, dass das Bundesrecht maßgeblich bleibt. Es wird nur vorgeschrieben, dass die jeweiligen Bundesländer vor der Zulassung der Einzelvorhaben jeweils das Volk darüber abstimmen zu lassen haben. Dadurch würde ein gleichmäßiger Gesetzesvollzug bewirkt. Die Art und Weise des Gesetzesvollzugs wäre in allen Bundesländern die gleiche, da der Entscheidung der Behörden stets eine Abstimmung über das jeweilige Vorhaben vorauszugehen hat.

Zwar könnte man dem entgegenhalten, es leuchte ein, wenn der Bund bei der Ausübung der Staatsgewalt auf Bundesebene der Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens durch eine Bundesbehörde eine Abstimmung des Bundesvolkes vorschalte. Wenn die Länder die Gesetze des Bundes vollziehen, handelt es sich dabei um die Ausübung von Landesstaatsgewalt. Deshalb liegt es nahe, dass sie auch darüber befinden können müssen, wie die Zulassung zu erfolgen hat.

Nichtsdestotrotz belegt ein Blick auf Art. 29 Abs. 3 S. 1 GG, dass man sich im Grundgesetz sehr wohl eine Regelung des Inhalts vorstellen könnte, wonach der Bund die Durchführung von Volksabstimmungen nicht nur für das gesamte Bundesgebiet vorsehen, sondern diese auf das jeweils betroffene

---

[921] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 122; s. auch *ders*. NJW-Beilage 2012, 91, 94.

Land beschränken kann. Die Anordnung des Bundes, dass der Verwirklichung bestimmter Projekte in einem Land eine Abstimmung des Volkes vorauszugehen hat, könnte dazu beitragen, dass dieses im Falle eines positiven Ausgangs der Abstimmung einen größeren Rückhalt in der Bevölkerung erfährt. Im Unterschied zur BVerfG-Entscheidung, in der es eine konsultative Volksbefragung in einem Bundesland wegen des dadurch auf die Bundesorgane ausgeübten politischen Drucks zur Revision der verteidigungspolitischen Entscheidung auf Bundesebene als verfassungswidrig eingestuft hat,[922] würde die hier in Erwägung gezogene Regelung zum Ausdruck bringen, dass dem Bund innerhalb des Rahmens seiner Rechtsvorschriften an einer direktdemokratischen Rückbindung gelegen ist. In der Durchführung der Abstimmung auf Landesebene würde der Bund also keine Konterkarierung seiner politischen Entscheidung, sondern eine Voraussetzung für deren Gelingen erblicken. Auch Art. 28 Abs. 1 GG zeigt, dass das Grundgesetz Vorgaben für die Ausübung der Staatsgewalt in den Ländern machen kann. Wie man z. B. an Art. 35 Abs. 3 GG oder Art. 84 Abs. 5, Art. 85 Abs. 3 GG sehen kann, kann der Bund auf die Ausübung der Verwaltungstätigkeit durch die Länder einwirken.

Bei dem hier diskutierten Regelungsmodell würden die Länder, wie in Art. 83 GG vorgesehen, das jeweilige Bundesgesetz als eigene Angelegenheit ausführen. Die Ausführung des Gesetzes würde sich somit als Ausübung der Landesstaatsgewalt darstellen, bei der infolge der Verfassungsänderung das Landesvolk direktdemokratisch einbezogen würde. Insgesamt dürften die Chancen für eine solche Verfassungsänderung jedoch als gering einzuschätzen sein. Denn durch eine derartige Regelung würde die Eigenstaatlichkeit der Länder tangiert.[923] Wenn ihnen der Vollzug der Gesetze obliegt, ist es grundsätzlich ihre Sache, die mit dem Gesetzesvollzug betrauten und

---

[922] BVerfGE 8, 104, 117 ff.

[923] S. zum Schutz der Länder durch die Art. 83 ff. *Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 83 Rn. 83.

damit entscheidungsbefugten Stellen zu bestimmen. Insbesondere wenn auf Landesebene sodann die Modalitäten für derartige Abstimmungen ausgestaltet werden müssten und man den für die Länder damit verbundenen Aufwand berücksichtigt, gibt es gewichtige Argumente, welche an der nötigen Zustimmung der Ländern für diese zweifeln lassen. Der Verfassungsgeber des Grundgesetzes hat aus Gründen der vertikalen Gewaltenteilung bewusst darauf geachtet, den doch weitreichenden Befugnissen des Bundes bei der Gesetzgebung dadurch entgegenzuwirken, dass den Ländern entsprechend weitreichende Befugnisse beim Gesetzesvollzug verbleiben. Bevor eine solche Verfassungsänderung in Erwägung gezogen wird, müsste man sich jedenfalls Klarheit über die damit einhergehenden Folgen für die vertikale Gewaltenteilung verschaffen.

Bei einer Grundgesetzänderung, die den betroffenen Ländern fakultativ Volksabstimmungen über derartige Vorhaben eröffnen würde, würden die soeben geschilderten Bedenken nicht zum Tragen kommen. Da nicht auszuschließen ist, dass manches Bundesland sich infolge einer solchen Verfassungsänderung „gezwungen" sähe, von eröffneten Abstimmungsmöglichkeiten tatsächlich Gebrauch zu machen, ist hier ebenso fraglich, in welchem Umfang die Länder einem solchen Änderungsvorhaben zustimmen würden. Auch die Haltung des Bundes gegenüber einer solchen Option für die Länder ist schwer abzuschätzen, weil sich dann der Gesetzesvollzug je nachdem, ob ein Land solche Abstimmungen befürwortet oder nicht, in einem zentralen Punkt unterscheiden würde.

Weil der Bund außer der Zuweisung der Bauleitplanung an die Gemeinden im Baugesetzbuch gerade nicht geregelt hat, wer innerhalb der Gemeinden dafür zuständig ist, und auch nicht vorgeschrieben wurde, dass das gesamte Planungsverfahren in der Hand ein und desselben Gemeindeorgans

stattfinden muss, kann die Bauleitplanung – innerhalb der bereits geschilderten rechtlichen Grenzen[924] – durchaus Gegenstand gemeindlicher Bürgerentscheide sein.[925] Daher könnte bereits etwas mehr Zurückhaltung des Bundesgesetzgebers hinsichtlich der zuständigen Stellen für bestimmte Verwaltungsentscheidungen einschließlich der von ihnen zu bewältigenden Verfahrensschritte möglicherweise dazu beitragen, dass diese auf Landes-, Kreis- oder der kommunalen Ebene vermehrt Volks- bzw. Bürgerentscheiden zugeführt werden können.

Eine solche Zurückhaltung kann je nach Konstellation jedoch wieder grundrechtsbezogene Bedenken hervorrufen. Dem Faktor Zeit kommt bei der Entscheidung über die Zulassung von Einzelvorhaben eine nicht zu vernachlässigende Bedeutung zu. Während die Aufstellung von Bauleitplänen ohnehin längere Zeit in Anspruch nimmt, dürften die vielmals engmaschigeren Vorgaben des Bundes im Bereich des Planungs- bzw. Genehmigungsrechts darauf zurückgehen, dass die Entscheidungen insbesondere mit Blick auf eine gegebenenfalls bestehende grundrechtlich gesicherte Rechtsposition der privaten Vorhabenträger innerhalb einer bestimmten Zeitspanne abgeschlossen werden sollen. Zwar variiert die konkrete Dauer dieser Verfahren, weil sich die Anforderungen an die Sachverhaltsaufklärung am konkreten Vorhaben ausrichten. Auch sind nicht alle Behörden in den Bundesländern gleichermaßen ausgestattet. Jedoch folgt für die Länder aus Art. 83 GG die Pflicht, die Bundesgesetze tatsächlich zu vollziehen, sowie die erforderlichen Voraussetzungen hierfür durch eine entsprechende Ausstattung ihrer Behörden zu schaffen.[926]

Insbesondere wenn der Bund Zeitvorgaben aufstellt, etwa dass die Anhörungsbehörde innerhalb eines Monats nach Abschluss der Erörterung ihre

---

[924] S. dazu unter Teil II – 5.5. S. 124 ff.

[925] *Zöllner*, BayVBl. 2013, 129, 133.

[926] VG Bremen, Beschl. v. 29.5.2013 – 4 V 435/13 Rn. 19, 23 (juris); s. auch *Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 83 Rn. 128.

Stellungnahmen der Planfeststellungsbehörde zuzuleiten hat (§ 73 Abs. 9 VwVfG), lässt sich damit die Durchführung eines Volksabstimmungsverfahrens auf Landesebene, das seinerseits einige Zeit in Anspruch nimmt, möglicherweise nur schwer vereinbaren. Allerdings könnte man überlegen, ob durch die Herausnahme derartiger Zeitvorgaben zur Ermöglichung von Abstimmungen im Ergebnis nicht doch eine Beschleunigung oder anderweitige Vorteile erreicht werden können. So ergab die Bertelsmann-Studie zur Partizipation der Bürger bei politischen Entscheidungen vom September 2014, dass die Bürger und politischen Entscheidungsträger zwischenzeitlich mehrheitlich der Auffassung sind, dass sich durch direktdemokratische Verfahren aufwendige Fehlplanungen und Fehlinvestitionen durch Projekte, die sich dann in der Ausführung als nicht durchführbar oder nicht durchsetzbar erweisen, vermeiden lassen.[927]

Sofern die Abstimmung noch vor Einreichung des „endgültigen" Antrags bei den zuständigen Behörden erfolgen würde, könnte sich angesichts der in dieser Phase noch bestehenden Offenheit, ob und mit welchem Inhalt es überhaupt zu einem behördlichen Verfahren hinsichtlich eines Vorhabens kommen wird, dieser Vorantragsabschnitt unter dem Blickwinkel des Zeitfaktors besser für Abstimmungen eignen.[928] Für die Ansiedlung einer Abstimmungsmöglichkeit in der Frühphase spricht, dass gerade in diesem Stadium noch mehrere Optionen denkbar sind, die sich für eine Ja-Nein-Entscheidung eignen. Auch dürfte es den Interessen des Vorhabenträgers entgegenkommen, wenn er so bald wie möglich Klarheit über die Einstellung

---

[927] Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Vielfältige Demokratie, Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden", S. 42 f.

[928] Etwas anderes gilt jedoch, wenn – wie in Art. 10 Abs. 1 lit. a TEN-E Verordnung – das Unionsrecht Vorgaben für die Durchführung dieser Verfahrensphase macht und sich absehen lassen sollte, dass sich dieser Abschnitt bei einer Abstimmung in der Mehrzahl aller Fälle nicht zeitgemäß durchführen lässt. Näher dazu *Guckelberger*, DVBl. 2014, 805, 809 ff.

der abstimmungsberechtigten Bevölkerung dazu hat und sich nicht erst am Ende eines aufwändigen Verfahrens ergibt, dass dieses auf so große Widerstände stößt, dass sich der Vorhabenträger mit dessen tatsächlicher Verwirklichung schwer tun dürfte. Andererseits ist in einem so frühen Stadium die Informationsbasis für die anstehende Entscheidung noch nicht so detailliert und ausgereift wie gegen Ende des jeweiligen Verfahrens.

2.2 De lege ferenda

Änderungen der einfachgesetzlichen Bestimmungen des Bundes können in zweierlei Weise Relevanz erlangen. Zum einen bestünde die Möglichkeit, einfachgesetzliche Bestimmungen zu etwaigen Abstimmungen durch das Volk auszugestalten, sofern für derartige Abstimmungsmöglichkeiten die entsprechenden verfassungsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen. Zum anderen kann überlegt werden, ob nicht durch eine andere Ausgestaltung bestehender bundesrechtlicher Rechtsvorschriften bereits bestehende bzw. erst noch zu schaffende Abstimmungsmöglichkeiten nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts eine größere Durchschlagskraft entfalten könnten.

a) Aufnahme von Abstimmungsmöglichkeiten in § 25 Abs. 3 VwVfG

Bei Schaffung der erforderlichen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen könnte man anknüpfend an die vorherigen Aussagen darüber nachdenken, ob nicht § 25 Abs. 3 VwVfG durch eine Abstimmungsregelung erweitert werden könnte. So hat z. B. *Steiger* in einem Übungsfall folgendes Normengebilde zur Prüfung gestellt: „Der Träger der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, hat die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens zu informieren (frühe Öffentlich-

keitsbeteiligung). Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung muss bereits vor Stellung eines Antrags stattfinden. *Im unmittelbaren Anschluss an die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hat die betroffene Öffentlichkeit das Recht, über die Planung abzustimmen, sofern [eine bestimmte Anzahl der] betroffenen Öffentlichkeit dies verlang[t] (Betroffeneninitiative). Sprechen sich mehr als [x %] der abstimmenden betroffenen Öffentlichkeit gegen die Planung aus und beteiligen sich mindestens [x %] der betroffenen Öffentlichkeit an der Abstimmung (Betroffenenentscheid), so kann das Vorhaben nicht in dieser Form verwirklicht werden.*"[929] Abgesehen davon, dass *Steiger* den Zuschnitt der Abstimmungsberechtigung auf die betroffene Öffentlichkeit aus verfassungsrechtlichen Erwägungen ablehnt, könnte dieses Defizit der von ihm konstruierten Norm dadurch behoben werden, dass stattdessen auf das Volk (der jeweils maßgeblichen Gebietskörperschaft) abgestellt wird.

Würde man diesen Ansatz aufgreifen, würde ein weiteres Folgeproblem auftreten: Im Unterschied zu dem jetzigen § 25 Abs. 3 VwVfG, der die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung dem jeweiligen Vorhabenträger anheimstellt,[930] ist diese Norm so konzipiert, dass zwingend eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung stattzufinden hat. Von einer solchen generellen Verpflichtung wurde jedoch mit Blick auf die privaten Vorhabenträger bewusst Abstand genommen.[931] Zumindest aufgrund ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit können sie im Rahmen des materiellen Rechts ihre Planung

---

[929] *Steiger*, Jura 2014, 963 f.

[930] Nach dem Wortlaut des § 25 Abs. 3 S. 1 VwVfG hat die Behörde lediglich auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuwirken, dazu etwa *Schmitz*, in: Frenz, Öffentlichkeitsbeteiligung und Bergrecht, S. 43 ff., 47 f.; *Ziekow*, NVwZ 2013, 754, 756; zur Kritik an dieser Regelung *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 25 Rn. 72; *Schink*, DVBl. 2013, 1347, 1355; *Hien*, DVBl. 2014, 495, 496.

[931] BT-Drucks. 171/12, S. 22.; BT-Drucks. 17/9666, S. 17.

nach ihren Vorstellungen konzipieren.[932] Eine Erstellung der für die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlichen Unterlagen wollte man bislang dem privaten Vorhabenträger nicht zumuten, solange er hinsichtlich der endgültigen Antragstellung unschlüssig sei.[933] Abgesehen von diesen Erwägungen würde die hier zur Debatte stehende Vorschrift dazu führen, dass bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen über die Zulassung des jeweiligen Vorhabens abgestimmt würde. Wie im verfassungsrechtlichen Teil jedoch aufgezeigt wurde, dürfen jedoch Verwaltungsentscheidungen, auf welche der Gesetzgeber dem Einzelnen ein subjektives Recht eingeräumt hat und bei denen die Verwaltung über keine Spielräume verfügt, angesichts dieser grundrechtlich fundierten Rechtsposition des Vorhabenträgers nicht einer Abstimmung unterstellt werden.[934] Dementsprechend stellte *Hund* in der Diskussion auf dem 69. DJT fest, dass „[ü]ber private Vorhaben allerdings […] nicht abgestimmt werden [kann]. Darüber besteht wohl auch kein Dissens".[935]

Um diesen Bedenken zu entgehen, könnte man die allerdings doch sehr weit gefasste Vorschrift des erweiterten § 25 Abs. 3 VwVfG von vornherein auf Vorhaben öffentlicher Projektträger beschränken,[936] weil Letztere durch die Grundrechte zwar verpflichtet, aber in aller Regel nicht berechtigt werden.

---

[932] *Schink*, DVBl. 2013, 1347, 1355; *Schröer, Kullick*, NZBau 2012, 490, 491; s. auch *Schmitz*, in: Frenz, Öffentlichkeitsbeteiligung und Bergrecht, S. 43 ff., 49, der aber darauf verweist, dass in solchen Fällen, in denen ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit fachspezifisch erforderlich und ausreichend zu rechtfertigen wäre, im Fachrecht die Durchführung einer solchen angeordnet werden könnte.

[933] *Ziekow*, NVwZ 2013, 754, 756; *Schmitz, Prell*, NJW 2013, 745, 748.

[934] S. dazu unter Teil II – 5.4 sowie 5.5.

[935] *Hund*, Diskussionsbeitrag zu: Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, in: Verhandlungen des 69. DJT, M 95.

[936] In diese Richtung auch *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, S. D 121. aber ohne Bezug zum VwVfG.

Da es vorliegend um Geothermievorhaben privater Vorhabenträger geht, wären diese mangels Eröffnung des Anwendungsbereichs nicht abstimmungsfähig. Allerdings könnte man überlegen, ob nicht auf Verlangen oder bei Zustimmung des privaten Vorhabenträgers dennoch auch solche Projekte einer Abstimmung zugeführt werden könnten. Denn grundsätzlich hat es der Einzelne in der Hand, ob und inwieweit er von seinen grundrechtlich vermittelten Rechtspositionen Gebrauch machen möchte.

Insoweit wäre zu prüfen, ob und inwieweit der Einzelne auf den Gebrauch seiner ihm nach dem Grundgesetz zustehenden Grundrechte verzichten kann bzw. darf. Bis heute ist die Zulässigkeit bzw. der Umfang eines solchen Verzichts streitig.[937] Das BVerfG erörtert dieses Thema meistens bei der Einwilligung seitens des Grundrechtsträgers, wobei es selten auf den Begriff des Grundrechtsverzichts rekurriert.[938] Ohne hier auf die Details einzugehen, kommt ein solcher Verzicht, der zu einer möglichst zeitlich begrenzten Minderung der Ausübungsmöglichkeiten eines Grundrechts führt,[939] nur bei dessen Verfügbarkeit,[940] bei Freiwilligkeit, d. h. einer Einwilligung frei von unzulässigem Druck,[941] und unter Beachtung der Umstände des Einzelfalls,

---

[937] *Bethge*, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Grundrechtsverzichts, S. 1.

[938] *Bethge*, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Grundrechtsverzichts, S. 7 ff.

[939] *Bethge*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts § 203 Rn. 99; *Merten*, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, § 73 Rn. 24.

[940] Daran fehlt es z. B. bei der Menschenwürde, s. etwa *Bethge*, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Grundrechtsverzichts, S. 403 ff.; *Bethge*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts § 203 Rn. 126; *Merten*, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, § 73 Rn. 17 f., 30 ff.

[941] S. BVerfG NStZ-RR 2012, 60, 61; s. auch *Bethge*, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Grundrechtsverzichts, S. 405; *Bethge*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts § 203, § 203 Rn. 93, 119 ff.; zur nötigen Freiwilligkeit im rechtlichen, nicht aber auch soziologischen Sinne *Merten*, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, § 73 Rn. 21.

wie der Schwere und Dauer des Eingriffs, der Widerruflichkeit und Bindung an diesen, in Betracht.[942] Etwas pauschalierend findet sich im Schrifttum die Aussage, dass bei einem der persönlichen Entfaltungsfreiheit dienenden Grundrecht eine Vermutung für seine Verzichtbarkeit spricht.[943]

Wendet man diese Kriterien auf die hier zu prüfende Fragestellung an, geht es regelmäßig um die berufliche/gewerbliche Betätigung eines Privaten, also um die Inanspruchnahme einer subjektiven Rechtsposition. Diese wird in der Mehrzahl der Fälle primär im privaten Interesse eingeräumt sein und selten im überwiegenden Allgemeininteresse liegen.[944] Gerade wenn es sich um Vorhaben handelt, denen die Bevölkerung angesichts der mit ihnen verbundenen Risiken in Teilen skeptisch gegenübersteht, kann der private Vorhabenträger durchaus an einer möglichst frühzeitigen Abstimmung über sein Projekt interessiert sein. Denn es ist ihm möglicherweise wenig gedient, wenn sein Vorhaben auf so großen Widerstand stößt, dass sich dieses – obwohl es rechtlich an und für sich zulassungsfähig ist – nachher nur mit Mühe verwirklichen lässt oder er angesichts der nachhaltigen Proteste dagegen am Ende des Verfahrens davon dennoch Abstand nimmt.[945] Infolge einer Abstimmung vor der eigentlichen Antragstellung erhält er zu einem frühen Zeitpunkt Klarheit über den Rückhalt seines anvisierten Projekts.

---

[942] V. Coelln, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar zum GG, Vorbem. Rn. 100; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rn. 152.

[943] V. Coelln, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar zum GG, Vorbem. Rn. 100; *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, Rn. 152.

[944] Letztlich kommt es hier immer auf die jeweils infrage stehende Rechtsposition an, so besteht z. B. ein sehr hohes Allgemeininteresse an der Tätigkeit der Übertragungsnetzbetreiber.

[945] Zum Interesse an einer möglichst frühzeitigen Konfliktvermeidung: BT-Drucks. 171/12, S. 22.; BT-Drucks. 17/9666, S. 17; *Appel*, NVwZ 2012, 1361, 1366; *Franzius*, GewArch 2012, 225, 236; *Schwab*, UPR 2014, 281, 288.

Würde die Abstimmung zu seinen Lasten ausgehen, müsste er infolge seines Ausübungsverzichts solange, wie die Abstimmung bindende Wirkung entfaltet, deren Ergebnis hinnehmen.

Bei dem hier erwogenen Regelungsmodell müsste der einzelne Vorhabenträger sich darüber klar werden, ob die Durchführung einer solchen Abstimmung seinen Interessen entspricht, er diesen Weg aufgrund einer freiwilligen Entscheidung beschreiten möchte und ob er zur Hinnahme eines für ihn negativen Abstimmungsergebnisses mit dann bindender Wirkung bereit wäre. Demgegenüber kann er sich aufgrund der Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung vorzeitig ein Meinungsbild über die Stimmung in der Bevölkerung verschaffen und mangels eines Abstimmungsverlangens frei darüber entscheiden, ob und mit welchem Inhalt er einen Antrag für sein Vorhaben einreichen möchte. Insgesamt könnten sich bei einer derartigen, von seiner Einwilligung abhängigen Durchführung einer Abstimmung seine Handlungsmöglichkeiten erhöhen.

Vor Erlass einer solchen Norm müsste man sich aber darüber klar werden, ob durch die Aufstellung einer solchen Regelung und die im Zuge der Öffentlichkeitsbeteiligungen geäußerten Stimmen faktisch nicht ein solcher Druck auf einen privaten Vorhabenträger entstehen könnte, dass man am Vorliegen einer freiwilligen Entscheidung zweifeln könnte. Während Volks- oder Bürgerentscheide bislang nur vom Verlangen einer ausreichenden Zahl abstimmungsberechtigter Personen oder von den Repräsentativorganen eingeleitet werden, würde es bei einer solchen Regelung zu der weiteren Neuerung kommen, dass die Abstimmung von der Zustimmung des privaten Vorhabenträgers abhängen würde.

Wenn die Abstimmung erst im Anschluss an die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt, dürften die abstimmungsberechtigten Personen aufgrund der anlässlich dieser erlangten Informationen, aber auch der dabei erfolgten Diskussionen sich bereits einen maßgeblichen Überblick über das jeweilige Vorhaben verschafft haben. Allerdings obliegt die Ausgestaltung der frühen

Öffentlichkeitsbeteiligung im Moment ganz dem jeweiligen Vorhabenträger.[946] Da nicht sichergestellt ist, dass im Rahmen dieses Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens alle relevanten Aspekte angesprochen werden, wäre darüber hinaus zu überlegen, welche ggf. zusätzlichen Anforderungen an die Information der Bürgerinnen und Bürger nötig sind, damit sich die Abstimmung in rechtmäßigen Bahnen vollziehen kann. Berücksichtigt werden müsste auch, dass die Teilnahme an der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung freiwillig ist. Mithin müsste dafür gesorgt werden, dass solche Personen, die zum abstimmungsberechtigten Personenkreis gehören, aber der Öffentlichkeitsbeteiligung ferngeblieben sind, ihr Stimmrecht sachgerecht ausüben können. Da die Durchführung von Abstimmungen zeit- und kostenintensiv ist, wäre weiterhin zu klären, wer für die Kosten aufzukommen hat.

Sollte die Abstimmung positiv ausgegangen sein, müsste sich der Vorhabenträger darüber im Klaren sein, dass das positive Votum für ihn keinen „Freibrief" für die Verwirklichung seines Vorhabens bedeutet. Denn erst in dem nachfolgenden Zulassungsverfahren wird geklärt, ob alle rechtlichen Voraussetzungen für die Verwirklichung seines Vorhabens vorliegen. Insbesondere sofern es in dem formellen Zulassungsverfahren zu weiteren Beteiligungen der Öffentlichkeit kommt, bedeutet der positive Ausgang des Abstimmungsverfahrens nach der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht, dass im späteren Verfahren, bei dem die Erkenntnisse darüber weiter fortgeschritten sind, doch massive Einwendungen gegen das Projekt formuliert werden könnten und sich die Gegnerschaft neu aufstellen oder erweitern könnte.

Alles in allem müssten völlig neue Überlegungen entwickelt werden, welche Bindungswirkung eine solche Abstimmung überhaupt entfalten kann und wie das Verhältnis zwischen der Abstimmung und Öffentlichkeitsbeteiligung

---

[946] Dazu *Kallerhoff*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 25 Rn 67; *Schwab*, UPR 2014, 281, 282; *Stüer*, DVBl. 2013, 700, 702; *Hertel, Munding*, NJW 2013, 2150, 2152.

zueinander ausgestaltet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die abstimmungsberechtigten Personen und die nach den einschlägigen Rechtsvorschriften zu beteiligende Öffentlichkeit durchaus voneinander abweichen können. Während die Abstimmung durch (Teil-)Völker eine direktdemokratische Funktion hat, verfolgt die Öffentlichkeitsbeteiligung nach allgemeiner Meinung (auch) rechtsstaatliche Erwägungen, indem etwa die richtige Sachverhaltsaufklärung gefördert wird.[947] Selbst wenn eine Person im Zuge einer direktdemokratischen Abstimmung für ein Vorhaben gestimmt hat, bedeutet dies nicht, dass sie infolgedessen ihre subjektiven Rechte verliert und deshalb gegen die staatliche Zulassung des Vorhabens ihre Rechtsschutzmöglichkeiten einbüßt (s. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG).

Schließlich wäre kritisch zu hinterfragen, ob nicht trotz eines positiven Votums für ein Geothermievorhaben, z. B. ein wider Erwarten eingetretenes seismische Bebens, zu einer Meinungsänderung innerhalb der Bevölkerung führen könnte und sich diese infolge der aktuellen Entwicklung – zumindest faktisch – nicht mehr an die frühere Abstimmung für gebunden hält.[948]

Alles in allem dürfte zwar ein negativer Ausgang der Abstimmung noch vor Einleitung des „eigentlichen" Verwaltungsverfahrens dem Vorhabenträger ein klares Bild über den mangelnden Rückhalt seines Vorhabens in der Bevölkerung vermitteln. Falls die Abstimmung zu seinen Gunsten ausgegangen ist, sollte er sich aber bewusst sein, dass es weitere Hürden bis zu einer positiven Zulassungsentscheidung sowie zur Realisierung seines Vorhabens zu nehmen gilt. Gerade anhand der zuletzt angesprochenen Erwägungen dürfte sich zeigen, dass sich die Eröffnung einer frühen Abstimmung über ein Vorhaben nicht immer alle Konflikte in den Griff bekommen lassen und

---

[947] *Gärditz*, GewArch 2011, 273, 275 f.; *Franzius*, GewArch 2012, 225, 227; *Appel*, NVwZ 2012, 1361, 1362; *Gurlit*, JZ 2012, 833, 834; s. auch *Wu*, Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrechtlichen Fachplanungen, S. 87.

[948] Zur Wahrnehmung eines Beteiligungsverfahrens als „Eigenes" *Hien*, DVBl. 2014, 495, 496 f.

manchmal eine am Ende des Verfahrens stehende Abstimmung sinnvoll sein kann.

b) Änderungen von Vorschriften über die Zulassung von Geothermievorhaben

Eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung der Abstimmungsmöglichkeiten über Geothermievorhaben könnte darin liegen, dass sich das Land auf Bundesebene für die Veränderung einzelner Stellenschrauben ihres Zulassungsregimes einsetzt, um auf kommunaler Ebene – gegebenenfalls durch eine noch vorzunehmende Änderung der landesrechtlichen Regelungen – die Möglichkeiten sowie den Stellenwert vorzunehmender Bürgerentscheide zu verbessern.

aa) Keine gebundenen Zulassungsentscheidungen im Bergrecht

Da Abstimmungen über gebundene Verwaltungsentscheidungen nicht in Betracht kommen, weil es nur eine rechtmäßige Entscheidung gibt, sollte sich das Land Rheinland-Pfalz überlegen, ob es sich nicht auf Bundesebene dafür einsetzen möchte, die bislang als Anspruch des Vorhabenträgers ausgestalteten Entscheidungen über die Erteilung der bergbaulichen Berechtigungen oder die Zulassung der Betriebspläne in Entscheidungen mit größeren Gestaltungsspielräumen für die Verwaltung zu überführen.

Gerade was die bergrechtlichen Betriebspläne anbetrifft, wird von prominenter Seite durchaus deren Überführung in eine gewöhnliche planerische Abwägungsentscheidung gefordert. In seiner Habilitationsschrift zeigt *Durner* auf, dass sich die rechtliche Gebundenheit der Betriebsplanzulassung keinesfalls aus der Natur der Sache ergibt und auch die Realitäten dieses Verfahrens nur unzureichend wiedergibt.[949] „Auch andere ‚Sachgesetzlichkeiten des Bergbaus‘, etwa der hohe Investitionsaufwand und das hieraus

[949] *Durner*, Konflikte räumlicher Planungen, S. 354 f.

resultierende verständliche Bedürfnis des Vorhabenträgers, das Vorhaben möglichst weitgehend eigenverantwortlich zu gestalten, dürften im Fachplanungsrecht weniger eine Ausnahme als vielmehr die Regel darstellen".[950]
Da Bergbauvorhaben mit erheblichen Auswirkungen auf den Grundrechtsbereich der Bürger/-innen verbunden sein können, hat sich der Gesetzgeber schützend und fördernd vor diese Rechtsgüter zu stellen und diese durch entsprechende verfahrens- und materiell-rechtlichen Regelungen vor rechtswidrigen Eingriffen Dritter zu bewahren.[951]
Zwar ist die Rechtsprechung zu dem Ergebnis gelangt, dass sich die momentanen Regelungen verfassungskonform im Hinblick auf die Grundrechte handhaben lassen. Dies bedeutet aber nicht, dass der Bundesgesetzgeber sein diesbezügliches Gestaltungsermessen nicht anders ausüben und wie in anderen Bereichen des Raumplanungs- und Fachplanungsrechts zur Geltung des für diese geradezu als charakteristisch gehaltenen rechtsstaatlichen Abwägungsgebots übergehen könnte.[952] Zutreffend stellt sich *Durner* auf den Standpunkt, dass die Standortgebundenheit des Bergbetriebs keine außergewöhnliche Eigenschaft, sondern auch bei anderen Fachplanungen anzutreffen ist.[953]

bb) Mehr Gewicht für die kommunalen Rechtspositionen?

Wie anfangs aufgezeigt, ist den Gemeinden im Verfahren über die Erteilung der bergbaulichen Berechtigungen nach § 15 BBergG Gelegenheit zur Stellungnahmen zu eröffnen. Im Betriebsplanzulassungsverfahren sind die als Gemeinden berührten Planungsträger gem. § 54 Abs. 2 S. 1 BBergG zu beteiligen. Beide Vorschriften ermöglichen es ihnen, nicht die Interessen

---

[950] *Durner*, Konflikte räumlicher Planungen, S. 355, 374.

[951] *Durner*, Konflikte räumlicher Planungen, S. 368.

[952] *Durner*, Konflikte räumlicher Planungen, S. 369 f.

[953] *Durner*, Konflikte räumlicher Planungen, S. 375.

ihrer Bürger/innen, sondern in ihrer Eigenschaft als Kommune in den Verfahren geltend zu machen. Auch im Raumordnungsrecht verfügen die Gemeinden über eine Beteiligungsbefugnis. Nach der momentanen gesetzlichen Ausgestaltung verleihen die hier zitierten Bestimmungen den Gemeinden ein Äußerungs- und Befassungs-, aber kein Verhinderungsrecht.[954]
Diese kommunalen Beteiligungsmöglichkeiten können sich als Gegenstand für Bürgerentscheide auf Gemeindeebene eignen.[955] Wird eine Abstimmung darüber durchgeführt, ist diese für die Gemeinde verbindlich.[956] Weil für die Gemeinden jedoch nur eine Stellungnahmebefugnis vorgesehen ist, kann die mit dem Erlass der letztverbindlichen Entscheidung betraute Behörde im Hinblick auf andere Güter von der abgegebenen Stellungnahme abweichen.[957] Je nach Konstellation kann jedoch eine ablehnende gemeindliche Haltung faktisch angesichts des Bürgerentscheids weiterreichende Wirkungen entfalten. So hält es *Steinberg* für möglich, dass ein derartiges von der Gemeinde abgelehntes Projekt möglicherweise auch von Seiten des Bundes nicht mehr die benötigte Unterstützung erfährt, indem er z. B. die ohnehin knappen Finanzmittel anderen Projekten vorbehält.[958]
De lege ferenda kann man überlegen, ob in manchen Bereichen, etwa im Bergrecht, die bloße Stellungnahmebefugnis der Gemeinden in ein Zustimmungserfordernis umgewandelt werden könnte. Auf diese Weise könnten die Kommunen bergrechtliche Vorhaben, die sie mit ihren planerischen Vorstellungen und der ins Auge gefassten Entwicklung für unvereinbar halten,

---

[954] Allgemein zur Bedeutung derartiger Stellungnahmemöglichkeiten *Wohlfarth*, LKRZ 2013, 138, 141.

[955] *Steinberg*, Die Repräsentation des Volkes, S. 223; s. auch *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 251.

[956] *Steinberg*, Die Repräsentation des Volkes, S. 223.

[957] *Steinberg*, Die Repräsentation des Volkes, S. 223.

[958] *Steinberg*, Die Repräsentation des Volkes, S. 223.

stoppen. Gegen eine solche generelle Umwandlung in ein Einvernehmenserfordernis spricht jedoch, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung seiner Normen die verschiedenen konfligierenden Belange zueinander in angemessenen Ausgleich zu bringen hat. Bislang wurde von einem derartigen Vetorecht für die Gemeinden abgesehen, weil es durchaus gewichtige Gründe für die Realisierung bestimmter Bergbauvorhaben geben kann, welche die kommunalen Interessen überwiegen. Da das Bundesberggesetz diverse Vorhaben im Blick hat, ist nicht mit einer diesbezüglichen Änderung der Vorschriften zu rechnen. Mit Spannung bleibt jedoch das angekündigte Gesetz des Bundes zur Regelung des Fracking abzuwarten, das je nach Ausgestaltung durchaus für (einzelne) Geothermievorhaben Relevanz erlangen kann.

cc) Regelung in Bergverordnungen?

Im Zuge der Diskussion mit dem Geothermieforum ist die Überlegung aufgeworfen worden, ob nicht für das Land in den Ermächtigungsnormen zum Erlass von Bergverordnungen die Möglichkeit zur Durchführung von Abstimmungen über die bergrechtlichen Zulassungsentscheidungen erteilt werden könnte. Bislang lässt sich aus § 15 BBergG, wonach die zuständige Behörde über die bergrechtlichen Berechtigungen nach Gelegenheit zur Stellungnahme für die Behörden entscheidet, und aus der in § 51 Abs. 1 S. 1 BBergG erwähnten Zulassung der Betriebspläne durch die zuständige Behörde entnehmen, dass die Verwaltung die Entscheidung hierüber zu treffen hat. Gesetzt den Fall, dass die Bürger/innen (eines Landes) über derartige Entscheidungen abstimmen könnten, würde dadurch das System der bergrechtlichen Zulassungsentscheidung gravierend verändert. Zum einen würde dies die Grundrechtspositionen privater Vorhabenträger erheblich verändern. Des Weiteren könnte eine solche Regelung, auch wenn das Land über das Gebrauchmachen von der Ermächtigung entscheidet, doch faktisch erheblichen Druck auf diese hinsichtlich der Ausgestaltung des Gesetzesvollzugs zeitigen.

Weil es nur diese beiden Möglichkeiten, Zulassungsentscheidungen mit oder ohne Abstimmung gibt, kann eine solch wichtige Entscheidung nicht der Exekutive überantwortet werden. Der Bundesgesetzgeber müsste eine solche Regelung selbst treffen bzw., wenn er für die Länder ein diesbezügliches Optionsrecht einführen wollte, diese Entscheidung dem Landesparlament überantworten. Für die Richtigkeit dieser Ansicht streitet nicht zuletzt ein Blick auf das Landesrecht, in dem die Durchführung von Bürgerbegehren und –entscheiden ebenfalls in einem Landesgesetz, aber nicht in einer Verordnung geregelt wird, weil es sich hierbei um eine gewichtige politische Entscheidung handelt.

Bei der Bewertung der Realisierungschancen einer derartigen Regelung müsste überdies berücksichtigt werden, dass daraus eine Folgediskussion darüber entstehen könnte, bei welchen weiteren Vorhaben auf Landesebene derartige Abstimmungsmöglichkeiten eröffnet werden sollten. Angesichts des Konfliktpotenzials einer Reihe von Infrastrukturvorhaben wird man sich auf Bundesebene kaum ohne allgemeine Vorstellung auf ein solches Regelungsmodell einlassen, in welchen Bereichen dieses Modell ebenfalls zum Einsatz gelangen könnte.

3. Änderungsmöglichkeiten auf Landesebene

3.1 Änderungsmöglichkeiten im Landesverfassungsrecht

Unter Beachtung der grundgesetzlichen sowie einfachgesetzlichen Vorgaben könnten die direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten auf der Ebene der Landesverfassung und/oder der kommunalrechtlichen Vorschriften verbessert werden.

Bislang kann das Volk auf Landesebene nur über Gesetze abstimmen. Ähnlich wie bei der Debatte, ob nicht in das Landesverfassungsrecht eine Regelung über konsultative Volksbefragungen über Vorhaben des Staates mit landesweiter Bedeutung eingeführt werden könnte, könnte man darüber nachdenken, dem Landesvolk entsprechende Abstimmungsmöglichkeiten einzuräumen. Gem. Art. 129 Abs. 1 Verf RP ist Voraussetzung für ein solches verfassungsänderndes Gesetz, dass es den Wortlaut der Landesverfassung ändert oder ergänzt. Außerdem muss es vom Landtag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl oder vom Volk im Wege des Volksentscheids mit der Mehrheit der Stimmberechtigten beschlossen worden sein.

Auf Landesebene müsste man sich zunächst klar werden, über welche Vorhaben das Landesvolk künftig abstimmen können soll. Soll es sich dabei um Vorhaben von landesweiter Bedeutung handeln oder die Abstimmungsmöglichkeit auch bei Vorhaben ohne eine derartige Tragweite zugelassen werden? Zu keinen Konflikten mit den (Landes-)Grundrechten gelangt man, wenn derartige Abstimmungsmöglichkeiten nur für Vorhaben in öffentlicher Trägerschaft eröffnet würden. Um Vorhaben privater Vorhabenträger einer Abstimmung zuführen zu können, müssten diese damit einverstanden sein. In seinem Gutachten für den 69. DJT gelangte *Ziekow* zu dem Schluss, dass die Spielräume der Länder zur Ermöglichung von Volksentscheiden über die

(Nicht-)Zulassung von Projekten gering sind, und sich auf Vorhaben in einem landesrechtlich geregelten Eröffnungskontrollverfahren eines nicht privaten Projektträgers beschränken würden.[959] Die für Verfassungsänderungen zuständigen Stellen müssen sich deshalb darüber klar werden, ob sie für derartige Vorhaben, deren Anwendungsbereich nach dem momentan bestehenden Recht nicht allzu weit ist, Abstimmungsmöglichkeiten in der Landesverfassung zur Verfügung stellen wollen.[960]

Um hier die nötige Präzision zu wahren, liegt die Aufnahme einer an dem jetzigen § 60c S. 1 LWahlG RP ausgerichteten Bestimmung des Inhalts in die Verfassung nahe, wonach Abstimmungen unzulässig sind, deren Inhalt nicht im Einklang mit der Bundesverfassung oder sonstigem Recht, insbesondere Bundesrecht (möglicherweise könnte man noch das Unionsrecht erwähnen), steht. Unter Umständen könnte man hervorheben, dass für Abstimmungen in Verwaltungsangelegenheiten der Gesetzesvorrang gilt. Zutreffend hat *Ziekow* dargelegt, dass die inhaltliche Determinierung der Verwaltungsentscheidung nicht zum Verwaltungsverfahren i.S.d. Art. 84 Abs. 1 GG gehört und der landesrechtliche Volksentscheid gerade nicht darüber hinweghelfen kann.[961] Auch wäre zu überlegen, ob man nicht der Durchführung derartiger Abstimmungen ein Vorabprüfungsverfahren voranstellen soll, ob die soeben geschilderten Voraussetzungen für eine Abstimmung über das Projekt gegeben sind.

Schließlich wäre zu klären, ob man die bislang für Abstimmungen über Gesetze geltenden Quoren auf Abstimmungen über Verwaltungsentscheidun-

---

[959] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, D 122 f.

[960] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, D 123 meint insoweit, dass gute Gründe gegen eine derartige Novellierung sprechen würden, weil andernfalls falsche Erwartungen über die Mitentscheidungsmöglichkeiten hervorgerufen werden könnten.

[961] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, D 123.

gen übertragen kann oder angesichts des anderen Entscheidungsgegenstands Modifizierungen angebracht sind. Gegen die Vorgabe von Quoren könnte möglicherweise sprechen, dass sich derartige Verwaltungsentscheidungen innerhalb der gesetzlichen Vorgaben halten müssen und derartige Entscheidungen, soweit nicht eine Entscheidung von einem Ausschuss oder einer kollegialen Einrichtung vorgeschrieben ist, von der zuständigen Behörde durch einen Behördenmitarbeiter verantwortet werden (s. § 37 Abs. 3 S. 1 VwVfG). Andererseits ist einzustellen, dass auch derartige Abstimmungen Entscheidungen des „Volkes" sind und dazu beitragen sollen, dass die getroffene Entscheidung, gerade weil sie von der Mehrheit der stimmberechtigten Personen getragen wird, auch von denjenigen, die gegenteiliger Ansicht sind, hingenommen wird. Daran dürfte es jedoch in all denjenigen Fällen fehlen, in denen bei beliebig geringer Beteiligung eine nur sehr kleine Minderheit über die Zulassung des jeweiligen Vorhabens entschieden hat.[962] Insoweit kann man Parallelen zu den kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ziehen. Zu diesen entschied der Bayerische Verfassungsgerichtshof, dass Bürgerentscheide, für die weder ein Beteiligungs- noch Zustimmungsquorum vorgesehen sei, nicht hinreichend demokratisch legitimiert sind. Bei der Ausübung der Staatsgewalt werde auf das „Volk" in Gestalt der Gesamtheit der teilhabeberechtigten Bürger, nicht aber auf Minderheiten, kleine Personen oder gar Einzelpersonen abgestellt.[963] Weil eine Legitimation nur als demokratisch gelten könne, wenn sie auf die Gesamtheit der stimmberechtigten Personen zurückgehe, stelle sich eine Herrschaft oder auch ein nur unproportionaler Einfluss von Minderheiten als mit dem Grundsatz einer funktionierenden Demokratie nicht kompatibel dar.[964] Da mit derartigen Abstimmungen Neuland betreten würde, kann man in diesem

---

[962] Zur kommunalen Ebene BayVerfGH NVwZ-RR 1998, 82, 86.

[963] BayVerfGH NVwZ-RR 2000, 737, 738; s. auch BVerfGE 93, 37, 67; *Henneke*, ZG 1996, 1, 16 ff. sowie *Jung*, BayVBl. 1998, 225, 230 ff.

[964] BayVerfGH NVwZ-RR 2000, 737, 739.

Punkt auch nicht auf langfristige Erfahrungen hinsichtlich der Quoren zurückgreifen. Der verfassungsändernde Gesetzgeber müsste sich bei seiner Ausgestaltung einerseits von der Erwägungen leiten lassen, der jeweiligen Entscheidung die hinreichende demokratische Legitimation zu verschaffen. Andererseits müsste er darauf achten, seine Regelung nicht so prohibitiv auszugestalten, dass das neu eingeführte direktdemokratische Instrument in der Praxis bei einer realistischen Betrachtung keine Relevanz erlangen wird.[965]

[965] Zu Letzterem BayVerfGH NVwZ-RR 2000, 65, 68.

3.2 Erweiterung der direktdemokratischen Entscheidungsmöglichkeiten in der Gemeinde- bzw. Landkreisordnung

Bei der Frage, ob und inwieweit der Landesgesetzgeber direktdemokratische Abstimmungsmöglichkeiten auf Gemeinde- und Landkreisebene eröffnet, handelt es sich vor allem um eine rechtspolitische Entscheidung. Weil der Landesgesetzgeber kaum durch bundes-, europa- und völkerrechtliche Regelungen gebunden ist, und auch die Landesverfassung bislang zu direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten auf diesen Ebenen keine Aussagen trifft, ist der Landesgesetzgeber innerhalb der Grenzen des Homogenitätsgebots (Art. 28 Abs. 1 GG) und unter Beachtung der Zielsetzungen des Selbstverwaltungsrechts in seiner Entscheidung über die Ausgestaltung direktdemokratischer Instrumente weitestgehend frei.
Wie im kommunalrechtlichen Teil aufgezeigt wurde, verfügt Rheinland-Pfalz im Vergleich zu manchem anderen Bundesland über einen relativ umfangreichen Negativkatalog nicht bürgerbegehrens- und bürgerentscheidfähiger Angelegenheiten. Angesichts der Forderungen nach mehr direktdemokratischen Mitentscheidungsmöglichkeiten für die Gemeindebürger/-innen sowie der möglichen konfliktentschärfenden Wirkung dieser Instrumente ist zu diskutieren, ob die bestehenden Regelungen weiterhin zeitgemäß sind oder nicht doch modifiziert werden sollten. Im Rahmen der hier interessierenden Frage, inwieweit sich etwaige Abstimmungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit privaten Geothermievorhaben verbessern lassen, stellt sich insbesondere die Frage nach einer engeren Konzeption des Negativkatalogs des § 17a Abs. 2 GemO RP.
Zum einen wäre darüber nachzudenken, ob nicht § 17a Abs. 2 Nr. 6 GemO RP aufgehoben werden könnte, wonach Bürgerentscheide über die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen unzulässig sind. Da man Geothermievorhaben im Gemeindegebiet möglicherweise im Wege der Bau-

leitplanung steuern kann – wobei es sich dabei mit Blick auf das Bundesrecht nie um eine reine Verhinderungsplanung handeln darf[966] -, könnten durch die Aufhebung dieses Ausschlussgrunds Abstimmungsmöglichkeiten des „Gemeindevolks" über gewisse bauleitplanerische Überlegungen eröffnet werden. Auch würde sich dadurch der Streit erübrigen, ob Bürgerentscheide zum Verkauf für gewisse Bauvorhaben benötigter Grundstücke der Gemeinde wegen „Umgehung" des bislang bestehenden Ausschlusstatbestands unzulässig sind. Als tragendes Motiv für diesen Ausschlussgrund wird regelmäßig angegeben, dass die Bürger/innen durch die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 BauGB ihre Interessen in ausreichendem Maße in das Planungsverfahren einbringen können.[967] Andererseits darf nicht vernachlässigt werden, dass der Bürgerentscheid ein Aliud gegenüber der Öffentlichkeitsbeteiligung ist.[968] Insbesondere wenn der Bürgerentscheid den Aufstellungsbeschluss eines Bauleitplans betrifft und vor der Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung liegt, muss es nicht zwangsläufig zu den befürchteten widersprüchlichen Handlungsaufträgen an die Verwaltung kommen.[969]
Nur beim Bürgerentscheid können die Bürgerinnen und Bürger über die ihnen vorgelegte Frage verbindlich entscheiden. Dementsprechend ist dieser Ausnahmetatbestand auf Kritik gestoßen, weil dadurch ein wesentlicher

---

[966] BVerwG BauR 2012, 1067; allgemein zum Klimaschutz in der Bauleitplanung *Kahl/Schmidtchen*, Kommunaler Klimaschutz durch Erneuerbare Energien, 2013, S. 108 ff., S. 158 f. zur Geothermie.

[967] S. vorne unter Teil IV – 1. S. 172 ff.; *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 359 f. Zugleich verweist dieser auf S. 381 darauf, dass durch den Ausschlussgrund ständige Störmanöver der Ratspolitik verhindert würden.

[968] *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 374.

[969] Zu dieser Gefahr *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 375 f.

Streit- und Reizpunkt der kommunalen Politikwirklichkeit aus dem bürgerentscheidfähigen Themenspektrum exkludiert werde.[970] Die Eröffnung solcher Mitentscheidungsmöglichkeiten trage dazu bei, die Bürger besser in die Kommunalpolitik einzubinden, und könne die Akzeptanz kommunaler Entscheidungen verbessern.[971] *Ziekow* hat sich auf dem 69. DJT klar und deutlich für eine solche Streichung ausgesprochen. Würde man die Entscheidungsmöglichkeiten für das „Gemeindevolk" über bedeutsame Fragen der zukünftigen Gestaltung des Gemeindegebiets erleichtern, würde dies eine konsequente Fortsetzung der intensiven Einbeziehung der Bürger/innen in die Planung ihres unmittelbaren Lebensumfelds durch die Öffentlichkeitsbeteiligung im Bauleitplanverfahren bedeuten.[972]

Zu dem bayerischen Negativkatalog, in dem sich keine § 17a Abs. 2 Nr. 6 GemO RP korrespondierende Regelung mehr befindet, judizierte der Bayerische Verfassungsgerichtshof, dass dadurch weder gegen das Selbstverwaltungsrecht noch gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoßen werde.[973] „Das gilt auch insoweit, als weitere Bereiche, wie etwa die Bauleitplanung, nicht in den Negativkatalog aufgenommen worden sind".[974] Da er nicht zu beurteilen habe, ob die enge Fassung des Negativkatalogs die zweckmäßigste Lösung sei, seien die geltend gemachten praktischen Schwierigkeiten des eng gefassten Negativkatalogs ohne Bedeutung.[975] Um im Falle einer Erweiterung der Abstimmungsmöglichkeiten fruchtlose Bürgerbegehren zu vermeiden, bietet sich – wie von *Ziekow* vorgeschlagen – eine Klarstellung

---

[970] *Gebhardt*, Direkte Demokratie im parlamentarischen System, S. 180; *Schliesky*, Bürgerentscheid Bürgerbegehren in Schleswig-Holstein, Rn. 57.

[971] *Gebhardt*, Direkte Demokratie im parlamentarischen System, S. 185.

[972] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, D 124.

[973] BayVerfGH NVwZ-RR 1998, 82, 87.

[974] BayVerfGH NVwZ-RR 1998, 82, 87.

[975] BayVerfGH NVwZ-RR 1998, 82, 87.

des Inhalts an, dass sich die bauleitplanerische Abwägung und der Satzungsbeschluss nicht für Bürgerentscheide eignen.[976]
Zum anderen sind momentan nach § 17a Abs. 2 Nr. 7 GemO RP Bürgerentscheide über Vorhaben nicht möglich, für deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren oder ein förmliches Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren erforderlich ist. Aus im Wesentlichen denselben Erwägungen, wie sie momentan hinsichtlich des Ausschlussgrunds in § 17a Abs. 2 Nr. 6 GemO RP vorgetragen wurden, wäre zu überlegen, ob diese Einschränkung nicht aufgehoben werden könnte.[977] Erst vor verhältnismäßig kurzer Zeit wurde das Instrument der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung rechtlich ausgeformt. Gerade wegen dieser Neuerungen besteht Anlass, das Verhältnis zwischen Öffentlichkeitsbeteiligung und dem bestehenden Ausschlussgrund für kommunale Bürgerentscheide erneut zu überdenken.
In der Diskussion des Geothermieforums wurde die Frage aufgeworfen, ob § 17a Abs. 3 GemO RP und § 11a Abs. 3 LKO RP nicht möglicherweise so angewendet werden könnten, dass dem privaten Vorhabenträger die Sammlung der Unterschriften aufgegeben würde oder die Quoren für Bürgerentscheide (in bestimmten Konstellationen) abzusenken seien. Da jedoch die Vorschriften in der Gemeindeordnung und in der Landkreisordnung in einer Vielzahl von Fällen zur Anwendung kommen sollen und sich auch nicht plausibel vermitteln lässt, warum gerade bei Entscheidungen im Zusammenhang mit einem Geothermievorhaben andere Maßstäbe als sonst gelten sollen, muss es insoweit bei den allgemeinen Vorschriften sein Bewenden haben. Abgesehen davon, dass im Hinblick auf Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG auch Unionsangehörige an der Ausübung der Staatsgewalt im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung teilnahmeberechtigt sind, gilt auch hier,

---

[976] *Ziekow*, Band I: Gutachten / Teil D zum 69. Deutschen Juristentag, D 124.

[977] Zu den Motiven für diesen Ausschlussgrund *Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, S. 354 ff., 372 ff.

dass diese stets auf das „Volk" zurückzuführen sein muss. Angesichts der dreijährigen Bindungswirkung eines Bürgerentscheids (§ 17a Abs. 8 S. 3 GemO RP) argumentierte der Bayerische Verfassungsgerichtshof, dass Bürgerentscheide, für die weder ein Beteiligungs- noch ein Zustimmungsquorum vorgesehen ist, über keine hinreichende demokratische Legitimation verfügen.[978] Abgesehen davon, dass bei Bürgerentscheiden ohne jegliche Zustimmungsquoren zweifelhaft ist, ob sie sozusagen als Thermometer tatsächlich die Stimmungslage in der Kommune wiedergeben,[979] müssten sich ohne derartige Quoren die stimmberechtigten Bürger vermehrt allein deshalb an Abstimmungen beteiligen, weil dies das einzige Mittel zur Verhinderung an und für sich nicht mehrheitsfähiger Ideen weniger Personen sind.[980] Bei der Ausgestaltung der direkt-demokratischen Entscheidungsmöglichkeiten handelt es sich um eine politische Wertentscheidung des Landesgesetzgebers. Deshalb verfügt er unter Beachtung dieses Legitimationserfordernisses über einen Gestaltungsspielraum.[981] Ob die Quoren für Bürgerentscheide in den Kommunen zu hoch angesetzt sind oder abgesenkt werden können, müsste in einem Gutachten speziell zu diesem Thema geklärt werden.

Den direktdemokratischen Regelungen ist gemeinsam, dass sie – sofern nicht die Repräsentativorgane eine Frage zur Abstimmung vorlegen – von einer ausreichenden Anzahl von abstimmungsberechtigten Personen zu initiieren sind (vgl. § 17a Abs. 3 GemO RP). Dadurch wird sichergestellt, dass nur bei ausreichendem Interesse aus dem Volk die Entscheidungsbefugnis von den Repräsentativorganen auf Letzteres übergeht.[982] Weil es letztlich

---

[978] BayVerfGH NVwZ-RR 2000, 737, 740; a. A. *Jung*, BayVBl. 1998, 225, 231 ff.

[979] *Henneke*, ZG 1996, 1, 21.

[980] *Hendler*, Der Landkreis 1995, 321, 324; *Henneke*, ZG 1996, 1, 21.

[981] S. zuvor unter Teil II – 3.1. S. 87.

[982] Dazu auch *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 4.1.2.7.1.

um die Ausübung von Staatsgewalt auf kommunaler Ebene geht, wurden Bürgerbegehen und Bürgerentscheid nicht als Instrumente zur Durchsetzung von Einzelinteressen konzipiert. Eine Betrauung des privaten Vorhabenträgers mit der Initiierung eines Bürgerbegehrens bzw. eines Bürgerentscheids würde dem zuwiderlaufen und sich nicht als zielführend erweisen. So ist bereits die Formulierung der zur Abstimmung zu unterbreitenden Fragestellung samt Begründung für das gesamte Verfahren von entscheidender Bedeutung. Schon um dem Einwand zu entgehen, der Vorhabenträger habe eine ihn begünstigende Fragestellung ausgewählt, sollten diejenigen Personen, die eine Abstimmung im Zusammenhang mit einem Geothermievorhaben erreichen wollen, diesen zentralen Punkt eigenverantwortlich entscheiden. Auch müssen sie sich darüber klar werden, welche Personen als für das Bürgerbegehren vertretungsberechtigt zu benennen sind.

Da § 17a GemO RP nur vorgibt, dass ein Bürgerbegehren schriftlich mit Unterschriftslisten bei der Gemeindeverwaltung einzureichen ist und weil das Kommunalwahlgesetz keine weiteren Vorgaben zur Sammlung der Unterschriften enthält, können die Unterschriften frei gesammelt werden. In dieser Hinsicht ist das rheinland-pfälzische Kommunalrecht bürgerfreundlich ausgestaltet. Zwar könnte man sich vorstellen, dass sich der private Vorhabenträger zur Mithilfe bei der Unterschriftenleistung bereit erklärt. Da allerdings nicht ausgeschlossen werden kann, dass ihm nachher mangelndes Engagement bei der Sammlung der für ein erfolgreiches Begehren erforderlichen Unterschriften zur Last gelegt wird, sollten sich die Initianten des Begehrens ebenfalls um diesen Schritt kümmern. Wenn die Gemeindebürger/innen bestimmte Angelegenheiten selbst entscheiden wollen, weil sie von zentraler Bedeutung ist bzw. sie befürchten, die Haltung der Gemeindevertretung repräsentiere den tatsächlichen Willen des Gemeindevolks nur unzureichend, ist es am sinnvollsten, dass sie selbst die damit verbundenen Anstrengungen auf sich nehmen.

Im Übrigen besteht schon jetzt nach § 17a Abs. 1 S. 2 GemO RP die Möglichkeit, dass der Gemeinderat die Durchführung eines Bürgerentscheids

über eine Angelegenheit der Gemeinde beschließt. Für diesen Gemeinderatsbeschluss gelten die allgemeinen kommunalrechtlichen Anforderungen an wirksame Gemeinderatsbeschlüsse.[983] Im Übrigen scheinen die rechtlichen Voraussetzungen dafür noch wenig ausgelotet zu sein. Da sich die § 17a Abs. 3–5 GemO nach ihrem Wortlaut auf „Bürgerbegehren" beziehen, in der vorliegenden Konstellation aber der Rat die Durchführung eines Bürgerentscheids beschließt, finden diese Regelungen keine Anwendung.[984] Dem Rat obliegt die Formulierung der zum Bürgerentscheid unterbreiteten Fragestellung. Auch erübrigen sich die Unterschriftsquoren, die für ein aus dem Kreis der Bürgerschaft initiierten Bürgerentscheid erforderlich sind.[985] Von den in Absatz 2 genannten Ausschlussgründen kann dagegen auch ein Ratsbürgerentscheid nicht dispensieren.[986] Es ist noch nicht abschließend geklärt, ob auch bei derartigen Ratsbürgerentscheiden § 17a Abs. 8 S. 3 GemO RP Anwendung findet, wonach der Gemeinderat einen Bürgerentscheid frühestens nach drei Jahren abändern kann. Da es nicht einleuchtet, warum dem Votum der Gemeindebürger bei einem Ratsbürgerentscheid ein anderer oder gar geringerer Stellenwert als sonst zukommen soll, wird hier für eine zumindest sinngemäße Anwendung dieser Regelung eingetreten.[987]

---

[983] *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 4.2.1.

[984] *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 4.2.1.

[985] *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 4.2.1.

[986] Wohl ebenso *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 4.2.

[987] *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 4.2.4.

Die Überlegungen, wie übergemeindliche Abstimmungen ermöglicht werden könnten, stehen noch völlig am Anfang.[988] Bezogen auf Rheinland-Pfalz ist besonders hervorzuheben, dass auch auf Kreisebene Bürgerbegehren und Bürgerentscheide möglich sind.[989] Angesichts der Möglichkeit, dass benachbarte Gemeinden einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufstellen können, darüber dann aber jede Gemeinde für ihr Gebiet den entsprechenden Beschluss fasst, bestehen in dieser Hinsicht bislang nur in den jeweiligen Gemeinden Abstimmungsmöglichkeiten. Vorteil derartiger getrennter Abstimmungen ist, dass die in einer Gemeinde lebenden Personen ihre Interessen an der künftigen Entwicklung ihrer Gemeinde entscheidungserheblich einbringen können. De lege ferenda könnte man an dieser Stelle überlegen, ob man nicht angesichts der klaren räumlichen Grenzen und des gegenseitigen Aufeinanderangewiesenseins direktdemokratische Entscheidungsmöglichkeiten einführen könnte, welche die Konzeption des Vorhabens als solches betreffen.[990]

---

[988] Mehr Demokratie e.V., Bürgerbegehrensbericht 2012, S. 49 f.

[989] Kritisch gegenüber solchen Abstimmungsmöglichkeiten angesichts ihrer Großflächigkeit und den Zweifeln am nötigen Kreisbewusstsein in der Bevölkerung *Henneke*, ZG 1996, 1, 17.

[990] Vorstellbar wäre, dass interkommunal über die Konzeption eines gemeinsamen Projekts abgestimmt werden könnte, während sich die gemeindlichen Abstimmungen z. B. auf die Positionierung der Gemeinde innerhalb der interkommunalen Kooperation beziehen könnte.

4. Folgefragen im Zusammenhang mit den erörterten Abstimmungsmöglichkeiten: Informationen und Rechtsschutz

4.1 Amtliche Informationen bei einem Volks-/Bürgerentscheid

Als weitere Frage wurde aufgeworfen, welche Anforderungen sich für die erforderliche Information der Bürgerinnen und Bürger bei erweiterten Abstimmungsmöglichkeiten ergeben. Da dies ein eigenständiges Thema eines weiteren Gutachtens sein könnte, kann hierauf angesichts der Ungewissheiten, welche der erwogenen Änderungen realisiert werden, nur skizzenhaft geantwortet werden. Damit die abstimmungsberechtigten Personen von ihren Mitwirkungsmöglichkeiten tatsächlich Gebrauch machen können, müssen sie sich zur Vorbereitung auf die Abstimmung ein Mindestmaß an Informationen verschaffen können.[991] Entschließt sich der Landesgesetzgeber z. B. zu einer Ausweitung der Möglichkeiten für kommunale Bürgerentscheide, würde auch insoweit § 17a Abs. 6 GemO RP Anwendung finden, wonach bei Durchführung eines Volksentscheids den Bürgern zuvor die von den Gemeindeorganen vertretenen Auffassungen in Form einer öffentlichen Bekanntmachung dargelegt werden müssen. Es entspricht allgemeiner Auffassung, dass staatliche Stellen, die sich zu einem Abstimmungsgegenstand und –verfahren äußern, wegen des Grundsatzes der Abstimmungsfreiheit und –gleichheit sowie des Demokratieprinzips einem Sachlichkeitsgebot unterliegen.[992]

---

[991] S. auch BayVerfGH NVwZ-RR 1998, 82, 83.

[992] HambVerfG HmbJVBl. 2012, 26, 41; s. auch StGH BW, Beschl. v. 22.5.2012 – GR (V) 3/12 unter Rekurs auf die Grundsätze der Wahlgleichheit und Chancengleichheit der Parteien.

Das Hamburgische Verfassungsgericht entschied in Bezug auf die Volksgesetzgebung, dass die Bürgerschaft auch unter Berücksichtigung der Waffen- und Chancengleichheit Zurückhaltung zu üben habe, öffentliche Ressourcen einzusetzen oder über die reine Sachinformation hinaus für ihre Ansicht staatliche Autorität in Anspruch zu nehmen.[993] Auch der Berliner Verfassungsgerichtshof betonte die Verpflichtung der staatlichen Organe zur Sachlichkeit im Vorfeld einer Volksabstimmung, stellte sich aber auf den Standpunkt, dass diese nicht mit einem Neutralitätsgebot gleichgesetzt werden dürfe.[994] Denn anders als bei den Wahlen gehe es bei Volksabstimmungen um Sachfragen und nicht um die Übertragung von Herrschaft.[995] Das Gebot der Sachlichkeit trage dem legitimen staatlichen Interesse an einer bestimmten Entscheidung als auch dem Umstand Rechnung, die Bevölkerung zur eigenständigen Urteilsbildung über die Abstimmungsfrage zu befähigen.[996] Die Grenze, die den Aktivitäten der Landesregierung durch das Verfassungsgebot der grundsätzlich staatsfreien Meinungs- und Willensbildung gezogen ist, wird jedoch – so das BVerfG – dann überschritten, wenn sie gleichsam neben den beteiligten Gruppen wie diese in den Abstimmungskampf eingreifen würde.[997]

Was das Auftreten der Vertreter einer Volksinitiative anbetrifft, muss nach Meinung des Hamburger Verfassungsgerichts differenziert werden. Würden diese vergleichbar einem staatlichen Organ im Volksgesetzgebungsverfah-

---

[993] HambVerfG HmbJVBl. 2012, 26, 42.

[994] BerlVerfGH, LVerfGE 19, 39, 52; zum Streit über die Maßgeblichkeit des Neutratlitätsgebots *Braun Binder*, in: Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, S. 161 ff., 170 ff. m.w.N.

[995] BerlVerfGH, LVerfGE 19, 39, 52.

[996] BerlVerfGH, LVerfGE 19, 39, 52; zu den legitimen Interessen staatlicher Stellen auch StGH BW, Beschl. v. 22.5.2012 – GR (V) 3/12.

[997] BVerfGE 37, 84, 91.

ren auftreten, z. B. im Rahmen der Berechtigung zur Gestaltung der Abstimmungsvorlage und zur Gestaltung des Informationshefts, sei der Schutz der staatsfreien Willensbildung des Volkes zu beachten.[998] „Außerhalb dieses Bereiches, d. h. insbesondere in einem der Abstimmung vorgelagerten Meinungskampf, in dem die Initiatoren wie Parteien im Wahlkampf als Vertreter inhaltlicher Positionen – überdies ohne staatliche Mittel – auftreten, sind sie durch ein besonderes Sachlichkeitsgebot nicht beschränkt".[999]
Braun Binder hat in ihrer Abhandlung über die staatliche Informationstätigkeit vor Volksentscheiden aufgezeigt, dass die Anforderungen an die amtliche Informationstätigkeit in den einzelnen Bundesländern variieren[1000] und sich bislang keine einheitlichen Praktiken der Öffentlichkeitsarbeit von Regierungen im Vorfeld von Volksentscheiden etabliert hätten.[1001] Zutreffend stellt sie sich auf den Standpunkt, dass insbesondere die Komplexität eines Themas ein zentrales Argument für amtliche Informationen im Vorfeld einer Volksabstimmung bildet.[1002] Gerade wenn das Volk anstelle der staatlichen Behörden über Vorhaben entscheiden soll, liegt es aus Gründen des Grundrechtsschutzes, aber auch der einzuhaltenden Gesetzesbindung nahe, den Bürgern die für die Abstimmung erforderlichen Informationen zur Verfügung

---

[998] HambVerfG HmbJVBl. 2012, 26, 42.

[999] HambVerfG HmbJVBl. 2012, 26, 42, dazu, dass die nichtstaatlichen Akteure nicht dem Sachlichkeitsgebot unterliegen, *Braun Binder*, in: Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, S. 161 ff., S. 165.

[1000] *Braun Binder*, in: Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, S. 161.

[1001] *Braun Binder*, in: Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, S. 161 ff., 163.

[1002] *Braun Binder*, in: Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, S. 161 ff., 164; dazu, dass vielfach keine spezielle Rechtsgrundlage für diese Form der Informationstätigkeit erforderlich ist, StGH BW, Beschl. v. 22.5.2012 – GR (V) 3/12.

zu stellen.[1003] Der Staatsgerichtshof von Baden-Württemberg argumentierte bei seiner Prüfung des Volksabstimmungsverfahrens über das S 21-Kündigungsgesetz mit der Gleichstellung zwischen parlamentarischer und Volksgesetzgebung. Wenn es bei der parlamentarischen Gesetzgebung selbstverständlich sei, dass sich die Abgeordneten des Landtags vor der Abstimmung allen Informationen und Meinungsäußerungen stellten, müsse auch im direktdemokratischen Verfahren ein vergleichbarer Informations- und Meinungsstand möglich sein.[1004] Damit die stimmberechtigten Personen von ihrem Abstimmungsrecht effektiv Gebrauch machen können, muss es ihnen grundsätzlich möglich sein, sich ein freies, möglichst unverfälschtes und umfassendes Meinungsbild über den Abstimmungsgegenstand zu verschaffen.[1005]

Nach all dem müssen die Informationen der staatlichen Stellen darauf ausgerichtet sein, die Entscheidungsgrundlage für die Stimmberechtigten zu verbessern.[1006] Abstimmungsempfehlungen werden wegen Überschreiten des Gebotenen skeptisch betrachtet bzw. als unzulässig eingestuft.[1007] Es gibt diverse Möglichkeiten zur Wahrnehmung der gebotenen Informationstätigkeit durch die staatlichen Stellen.[1008] Amtliche Abstimmungserläute-

---

[1003] *Braun Binder*, in: Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, S. 161 ff., 164 f.; s. auch BremStGH NVwZ 1997, 264, 265 sowie BVerfGE 37, 84, 90 f., wonach die Verfassungsorgane ein legitimes Interesse an der Äußerungen im Vorfeld einer Abstimmung haben können.

[1004] StGH BW, Beschl. v. 22.5.2012 – GR (V) 3/12.

[1005] *Braun Binder*, in: Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, S. 161 ff., 167.

[1006] *Braun Binder*, in: Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, S. 161 ff., 174.

[1007] *Braun Binder*, in: Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, S. 161 ff., 175 m.w.N.

[1008] Näher dazu *Braun Binder*, in: Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, S. 161 ff., 176 ff.

rungen, in denen die Abstimmungsvorlage sowie die verschiedenen Standpunkte in einer ausgewogenen Art und Weise erläutert werden, sind ein sinnvolles Mittel staatlicher Informationstätigkeit.[1009] Zutreffend stellt sich *Braun Binder* auf den Standpunkt, die Notwendigkeit zusätzlicher staatlicher Informationen müsse anhand des jeweiligen Einzelfalls unter Berücksichtigung der Komplexität des Themas und der Ressourcen weiterer Informationsakteure beurteilt werden.[1010]

4.2 Auswirkungen auf den Rechtsschutz

Die Auswirkungen von Volksabstimmungen auf die Rechtsschutzmöglichkeiten hängen wiederum davon ab, auf welcher Ebene und worüber abgestimmt wird. Die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen ein Gesetz unterscheiden sich von denjenigen gegen gewöhnliche Administrativentscheidungen. Anders als in der schweizerischen Bundesverfassung hat der deutsche Verfassungsgeber den Entscheidungen des Parlaments oder des Volkes keinen so hohen Stellenwert verliehen, dass die Gerichte diese nicht überprüfen können. Da das Volk genauso wie die es repräsentierenden besonderen Stellen nicht vor rechtswidrigen Entscheidungen gefeit ist, wird hier eine diesbezügliche Prüfungsbefugnis der Gerichte nachdrücklich befürwortet.
Weil eine Person, die sich in einer Volksabstimmung für ein Vorhaben ausgesprochen hat, hier in anderer Funktion als eine ihre Rechte wahrnehmende Person gehandelt hat, kann sie nachträglich immer noch gegen die getroffene Entscheidung vorgehen, wenn sie der Meinung ist, dass diese ihre Rechte verletzt. Anders verhält es sich lediglich, wenn z. B. mit dem

---

[1009] So auch schon *Braun Binder*, in: Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, S. 161 ff., 180.

[1010] *Braun Binder*, in: Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, S. 161 ff., 180; s. zur Information der Landesregierung vor der Volksabstimmung über S 21 auch *Erler/Braun Binder*, in: Mörschel/Efler, Direkte Demokratie auf Bundesebene, S. 183 ff.

Vorhabenträger ein Einwendungs- und Rechtsmittelverzicht vereinbart worden wäre. Es müsste sich erst zeigen, ob sich bei Abstimmungen, die mehrheitlich zugunsten eines Projekts ausgefallen sind, faktisch die Bereitschaft zur Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes gegen das jeweilige Vorhaben verringert. Umgekehrt kann der Vorhabenträger bei Ablehnung eines Vorhabens in einer Abstimmung mit negativem Ausgang gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen, wenn die Ablehnung seiner Ansicht nach rechtswidrig erfolgte. Schließlich sei darauf hingewiesen, dass bei der Einführung neuer Abstimmungsmöglichkeiten für das Volk Rechtsstreitigkeiten auch rund um die Frage entstehen können, ob die Voraussetzungen z. B. für die Zulassung einer Volksabstimmung gegeben sind.[1011]

[1011] Zu Rechtsschutzfragen im Zusammenhang mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden z. B. *Dietlein*, in: Gabler/Höhlein/Klöckner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, § 17a GemO Rn. 4.1.7; *Laubinger*, in: Seok/Ziekow, S. 173 ff., 188 f.

Teil VI - Zusammenfassung der Ergebnisse

Schon heute können die Bürgerinnen und Bürger vielfach im Rahmen von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren ihre Interessen und Sichtweisen innerhalb behördlicher Entscheidungsverfahren einbringen. Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung verbleibt jedoch die Entscheidungsbefugnis bei den staatlichen Stellen. Im Unterschied dazu können die Bürgerinnen und Bürger bei Volksabstimmungen über eine Sachfrage selbst entscheiden. In jüngster Zeit mehren sich die Forderungen nach mehr Mitentscheidungsmöglichkeiten für die Bürger im Verwaltungsbereich. S 21 hat gezeigt, dass Volksentscheide einen gangbaren Ausweg insbesondere für „verfahrene" Zulassungsverfahren bilden und wie ein Ventil wirken können.

1. Aktuelles Zulassungsregime

Nach dem BBergG gehört Erdwärme zu den bergfreien Bodenschätzen und wird nicht vom Grundstückseigentum umfasst. § 6 BBergG unterstellt die Aufsuchung und Gewinnung dieser Bodenschätze besonderen Berechtigungen. Auf diese steht dem Antragsteller bei Vorliegen aller Voraussetzungen ein gebundener Rechtsanspruch zu. Bislang ist für diese Entscheidungsverfahren keine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben. Nach überwiegender, aber nicht unumstrittener Ansicht ist den Gemeinden vor der Entscheidung über diese Berechtigungen „Gelegenheit zur Stellungnahme" zu geben (s. § 15 BBergG). Der Unternehmer darf seine Tätigkeit aber erst nach Zulassung der Betriebspläne durch die Behörde vornehmen (s. § 51 Abs. 1 S. 1 BBergG), worauf ihm ebenfalls bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen ein gebundener Rechtsanspruch zusteht. Nach § 54 Abs. 2 S. 1 BBergG ist die Gemeinde vor Zulassung eines Betriebsplanes zu „beteiligen", wenn sie durch die vorgesehenen Maßnahmen als Planungsträgerin

berührt wird. Bei UVP-pflichtigen Betriebsplänen ist eine förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben. Im Übrigen hat die zuständige Behörde gem. § 25 Abs. 3 VwVfG auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Vorhabenträger hinzuwirken.

Weiterhin wird für die Realisierung der Geothermie-Vorhaben eine (gehobene) wasserrechtliche Erlaubnis benötigt. Soweit kein zwingender Versagungsgrund vorliegt, entscheidet die zuständige Behörde darüber nach ihrem pflichtgemäßen Ermessen (§ 12 Abs. 2 WHG). Im Moment gibt es eine Reihe von Gesetzesvorhaben zum Schutz insbesondere des Trinkwassers, die sich vor allem auf das Fracking beziehen, möglicherweise aber auch für Tiefbohrungen bei Geothermie-Vorhaben Relevanz erlangen können.

Für den Bau eines Geothermie-Kraftwerks wird eine Baugenehmigung benötigt. Auf deren Erteilung hat der Unternehmer bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen einen Rechtsanspruch (§ 70 Abs. 1 S. 1 LBO RP). Zu beachten ist, dass Geothermie-Projekte zunehmend als im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB privilegierte Vorhaben eingestuft werden. Im Unterschied zu den „sonstigen Vorhaben" des § 35 Abs. 2 BauGB verfügen privilegierte Vorhaben über ein erhöhtes Durchsetzungspotenzial. In diesem Fall wird für das Vorhaben das gemeindliche Einvernehmen benötigt. Allerdings darf dieses nur aus den Gründen des §§ 31, 35 BauGB verweigert werden (§ 36 Abs. 2 S. 1 BauGB).

Unter raumordnungsrechtlichen Gesichtspunkten ist in Rheinland-Pfalz die Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms IV vom Mai 2013 zu beachten. Im Grundsatz Nr. 165 sind Aussagen zur (Tiefen-)Geothermie enthalten. Für UVP-pflichtige Bergbauvorhaben ist nach § 1 Nr. 16 ROV eine Raumverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Nach § 17 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 lit. a LPlG RP sind in diesem Planungsverfahren alle von der Planung oder Maßnahme berührten Gemeinden oder Gemeindeverbände zu beteiligen.

2. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für Volksabstimmungen

Nach Art. 20 Abs. 2 GG geht alle Staatsgewalt vom Volk aus. „Sie wird vom Volke in *Wahlen* und *Abstimmungen* und *durch besondere Organe* der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt". Allerdings enthält das Grundgesetz bislang kaum Regelungen über derartige Abstimmungen. Wie man an der Erwähnung der „Abstimmungen" in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG erkennen kann, ist das Grundgesetz für Elemente direkter Demokratie offen. Deshalb geht das staatsrechtliche Schrifttum davon aus, dass die vorgegebene repräsentative Demokratie durch direktdemokratische Verfahren ergänzt und angereichert werden kann. Die bislang überwiegende Meinung hält die Einführung von Volksabstimmungen auf Bundesebene jedoch nur aufgrund einer Änderung des Grundgesetzes für möglich. Dafür wird die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates benötigt (s. Art. 79 Abs. 2 GG). Andere halten eine einfachgesetzliche Einführung von Volksabstimmungen für möglich. Vereinzelt wird die Auffassung vertreten, dass schon heute Volksabstimmungen auf Bundesebene unmittelbar aufgrund von Art. 20 Abs. 2 S. 2 Var. 2 GG zulässig seien. Gegen die zuletzt genannte Ansicht spricht, dass Volksabstimmungen schon zur Wahrung bestimmter Anforderungen des Demokratieprinzips, aber auch aus Rücksichtnahme auf andere verfassungsrechtliche Rechtsgüter, zumindest einer einfachgesetzlichen Ausformung bedürfen (s. auch Art. 29 Abs. 6 S. 2 HS. 1 GG). In diesem Gutachten wird eine differenzierende Sichtweise bevorzugt: Zwar ist nach Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG grundsätzlich eine einfachgesetzliche Implementierung von Volksabstimmungen auf Bundesebene möglich. Soweit jedoch Modifizierungen des Grundgesetzes nötig sind, um die direktdemokratischen Abstimmungen mit dem vom Grundgesetz bereitgestellten Rahmen in Einklang bringen zu können, muss die Verfassung geändert werden.

Nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den „Grundsätzen" eines demokratischen Rechtsstaats entsprechen. Weil das Grundgesetz im Hinblick auf die Landesverfassungen keine Konformität oder Uniformität, sondern nur ein gewisses Maß an Homogenität vorgibt, können die Bundesländer kraft ihrer Verfassungsautonomie auf Landesebene weitergehende direktdemokratische Abstimmungsmöglichkeiten vorsehen. Handelt das Landesvolk anstelle der besonderen Repräsentativorgane muss es dabei allerdings die übrigen Anforderungen des Grundgesetzes beachten, z. B. die Grundrechte, den Vorrang des Bundesrechts oder die grundgesetzliche Kompetenzordnung. Sowenig das Landesparlament Gesetze beschließen darf, bei denen der Bund von der ihm zugewiesenen Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht hat, kann dies auch das Landesvolk als Gesetzgeber tun. Hat der Bundesgesetzgeber in verfassungskonformer Weise materielle und verfahrensrechtliche Vorgaben für die Zulassung bestimmter (Infrastuktur-)Vorhaben aufgestellt, müssen die Länder die von ihm getroffenen Regelungen wegen des Vorrangs des Bundesrechts respektieren (Art. 31 GG).

In aller Regel finden sich in den Landesverfassungen Abstimmungsmöglichkeiten des Volkes über Gesetze. Nur in den seltenen Fällen einer Legalplanung kann das Landesvolk anstelle des Parlaments über die Zulassung eines Vorhabens per Gesetz entscheiden. An den dafür nötigen Voraussetzungen fehlt es jedoch bei der Entscheidung über ein bestimmtes Geothermievorhaben. Abgesehen davon, dass die bergrechtlichen Zulassungsentscheidungen keine planerischen Abwägungsentscheidungen sind, liegen die Voraussetzungen für eine Entscheidung durch das Parlament nicht vor. Die Auswirkungen eines Vorhabens sind räumlich eng begrenzt. Es hat nur für einen sehr kleinen Kreis unmittelbar Betroffener eine – wenn auch im Einzelfall sehr erhebliche – Grundrechtsrelevanz. Sein Beitrag für die landes- oder bundesweite Energieversorgung dürfte vergleichsmäßig gering ausfallen. Im Vergleich zum Parlament ist die Verwaltung weitaus besser zur Entscheidungsfindung, insbesondere zur umfassenden Sachverhaltsaufklärung, geeignet. Allenfalls könnte man sich Entscheidungsbefugnisse des Parlaments

auf einer abstrakteren Ebene vorstellen, die der Entscheidung über die Zulassung des Einzelvorhabens vorausgeht, z. B. hinsichtlich gewisser energieversorgungsrechtlicher Grund–entscheidungen oder bei der Raumplanung.

Richtigerweise steht der Gewaltenteilungsgrundsatz Volksabstimmungen über Verwaltungsentscheidungen nicht entgegen. Aus der Formulierung des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG lässt sich nicht entnehmen, dass Abstimmungen nur bei der Gesetzgebung möglich sind. Gerade auf kommunaler Ebene kann auf eine lange Tradition von Bürgerentscheiden in Verwaltungsangelegenheiten zurückgeblickt werden. Auf der hier vertretenen Linie bewegt sich der in Bayern von der Staatsregierung eingebrachte Gesetzentwurf, wonach über Vorhaben des Staates mit landesweiter Bedeutung künftig zwar keine Volksabstimmungen, aber Volksbefragungen möglich sein sollen.

Nicht ganz unbegründet wird befürchtet, dass Volksabstimmungen über einzelne Projekte zu einer Schwächung der Grundrechte führen könnten. Da die Abstimmenden als Privatpersonen grundrechtsberechtigt, aber nicht grundrechtsverpflichtet sind, wäre zu überlegen, ob der bei der Ausübung von Staatsgewalt geltende Standard des Grundrechtsschutzes bei Abstimmungen effektiv eingehalten werden kann. Dem kann jedoch entgegengehalten werden, dass auch die besonderen Repräsentativorgane nicht vor fehlerhaften Entscheidungen gefeit sind. Einer Schwächung der Grundrechte könnte durch eine ausreichende Bereitstellung von Hintergrundinformationen im Vorfeld der Abstimmung, möglicherweise auch eine gerichtliche Vorabprüfung der zur Abstimmung gestellten Frage vorgebeugt werden. Wenn das Volk eine rechtswidrige Entscheidung anstelle der Verwaltung trifft, steht dagegen wie sonst auch der Rechtsweg offen. Demnach könnten spätestens die Gerichte eine „fehlerhafte" Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk in geordnete Bahnen lenken.

Entscheidet das Volk anstelle der Verwaltung, ist es wie diese an Gesetz und Recht gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG). Steht einer Person kraft Gesetzes ein Anspruch auf eine bestimmte Entscheidung zu, gibt es mithin nur eine einzig „richtige" Entscheidung, scheidet eine Abstimmung darüber im Ja-

Nein-Modus aus. Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verbietet es, dass eine Person allein aufgrund der Durchführung einer Abstimmung einen ihr eingeräumten Anspruch verliert. „Gebundene" Entscheidungen, bei denen der Verwaltung weder auf Tatbestands- noch Rechtsfolgenseite Gestaltungsspielräume eröffnet sind, eignen sich nicht für Abstimmungen. Im Unterschied zu den parlamentarischen Verfahren besteht bei den Abstimmungen, bei denen die Bürger nur über eine Frage mit Ja oder Nein entscheiden können, keine Möglichkeit, sich im Verlaufe des Diskurses auf einen Kompromiss zu verständigen. Daher kann nach ständiger Rechtsprechung die für Planungsentscheidungen charakteristische, „gestaltende" Abwägung der verschiedenen konfligierenden Belange nicht durch eine Ja-Nein-Entscheidung ersetzt werden.

3. Gegenwärtig bestehende direktdemokratische Entscheidungsmöglichkeiten in Rheinland-Pfalz

Die in Art. 108a Verf RP geregelte Volksinitiative eröffnet dem Volk keine eigenen Entscheidungsbefugnisse. Volksbegehren und Volksentscheide beschränken sich gem. Art. 109 Abs. 1 Nr. 1 Verf RP auf den Erlass, die Änderung oder Aufhebung von Gesetzen. Wegen der Ausformulierung der direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten in der rheinland-pfälzischen Verfassung auf Landesebene könnten weitere Abstimmungsmöglichkeiten für das Landesvolk, z. B. über Verwaltungsentscheidungen, nur durch eine Änderung der Landesverfassung eingeführt werden.

Für die Gemeinden wird in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 49 Abs. 1, 3 Verf RP und für die Gemeindeverbände in Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 49 Abs. 2, 3 Verf RP das Selbstverwaltungsrecht gewährleistet. In den Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 50 Abs. 1 S. 1 Verf RP). Bei diesen sind auch Personen mit der Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaats nach Maßgabe des Unionsrechts wahlberechtigt und wählbar (Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG, Art. 50 Abs. 1 S. 2 Verf RP). Während teilweise der Standpunkt eingenommen wird, dass die Regelungen für Unionsbürger nach ihrem Wortlaut nur für Wahlen gelten, sprechen gute

Argumente dafür, dass sich diese Personen auch an Abstimmungen auf der kommunalen Ebene beteiligen dürfen. Es erscheint befremdlich, wenn der Kreis der Abstimmungsberechtigten je nachdem, ob es um eine Abstimmung über eine Personal- oder Sachfrage geht, unterschiedlich zusammensetzen würde. Die kommunalrechtlichen direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten werden in Rheinland-Pfalz nicht unmittelbar in der Landesverfassung, sondern nur einfachgesetzlich ausgeformt.

Der Bürgerentscheid stellt die weitestgehende Form der Beteiligungsmöglichkeiten der Gemeindebürger an der kommunalen Entscheidungsfindung dar. Die Bürger einer Gemeinde/eines Landkreises können über eine Angelegenheit der Gemeinde/des Landkreises einen Bürgerentscheid beantragen (§ 17a Abs. 1 S. 1 GemO RP, § 11e Abs. 1 S. 1 LKO RP). Auch der Gemeinderat/Kreistag kann die Durchführung eines Bürgerentscheids beschließen (§ 17a Abs. 1 S. 2 GemO RP, § 11e Abs. 1 S. 2 LKO RP). Der Negativkatalog von Angelegenheiten, in denen keine Bürgerentscheide möglich sind, fällt in Rheinland-Pfalz relativ weit aus. Vorhaben, für deren Zulassung ein Planfeststellungsverfahren oder ein förmliches Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich ist (§ 17a Abs. 2 Nr. 7 GemO RP, § 11e Abs. 2 Nr. 6 LKO RP), sowie die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen (§ 17a Abs. 2 Nr. 6 GemO RP) sind nicht bürgerentscheidfähig. Für Bürgerbegehren bestehen Unterschriftsquoren. Soweit nicht der Gemeinderat/Kreistag die verlangten Maßnahmen beschließt, wird zum Bürgerentscheid geschritten. Beträgt die Mehrheit mindestens 20 % der Stimmberechtigten, ist die im Bürgerentscheid gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde (§ 17a Abs. 7 S. 1 GemO RP, § 11e Abs. 7 S. 1 LKO RP). Ein derartiger Bürgerentscheid kann vom Gemeinderat/Kreistag frühestens nach drei Jahren abgeändert werden (§ 17a Abs. 8 S. 3 GemO RP, § 11e Abs. 8 S. 3 LKO RP).

Bei dem kommunalen Bürgerentscheid dürfen alle Bürger der Gemeinde, also nicht nur die „Betroffenen", abstimmen. Da sich § 17a GemO RP auf die Angelegenheit „der Gemeinde" bezieht, besteht keine Möglichkeit zu

übergemeindlichen Abstimmungen (s. aber zu den Verbandsgemeinden § 64 Abs. 1 S. 1 GemO RP). Die Zulassung eines Geothermievorhabens ist keine gemeindliche Selbstverwaltungsangelegenheit. Deshalb kann darüber nicht direkt abgestimmt werden. Denkbar ist aber, dass über andere Fragen mit einem spezifischen Bezug auf die Gemeinde abgestimmt werden kann. So wurde in der Gemeinde Meiningen in Thüringen ein Bürgerbegehren mit der Frage „Wollen Sie weitere Vorbereitungen zum Bau eines Tiefen-Geothermie-Kraftwerkes in Meiningen?" für zulässig erachtet. Allerdings ist im Land Thüringen der Ausnahmekatalog von den bürgerentscheidfähigen Gegenständen eng gefasst.

Als Anknüpfungspunkte für derartige gemeindliche Abstimmungen eignen sich vor allem die Stellungnahmebefugnisse, welche für die Gemeinden im Bergrecht bzw. Raumordnungsrecht vorgesehen sind. Sobald diese jedoch gesetzlichen oder behördlichen Fristvorgaben unterliegen, können Letztere dazu führen, dass Bürgerentscheide über derartige Stellungnahmemöglichkeiten ins Leere laufen. Benötigt der Vorhabenträger für die Verwirklichung seines Vorhabens ein Grundstück der Gemeinde, könnte möglicherweise auch über dessen Verkauf abgestimmt werden, soweit darin keine unzulässige Umgehung des § 17a Abs. 2 Nr. 6 GemO erblickt wird. Auch wäre zu überlegen, ob nicht über die Bauleitplanung auf die Verwirklichung der Vorhaben Einfluss genommen werden könnte. Letztlich würden diesbezügliche Abstimmungen im Moment aber daran scheitern, dass – anders als z. B. in Bayern – die gesamte Bauleitplanung nicht Gegenstand eines Bürgerentscheids sein kann. Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber zunehmend Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren vorschreibt. Dies führt aber infolge des Ausschlussgrunds des § 17a Abs. 2 Nr. 7 GemO RP dazu, dass derartige Angelegenheiten nicht mehr bürgerentscheidfähig sind.

4. Verbesserung der Abstimmungsmöglichkeiten durch Änderung von Rechtsvorschriften

Ob und inwieweit die bestehenden direktdemokratischen Abstimmungsmöglichkeiten durch weitere Regelungen ergänzt werden können, stellt vor allem eine rechts*politische* Entscheidung dar. Nach den Ergebnissen einer Studie der Bertelsmann-Stiftung vom September 2014 wünschen sich die Bürgerinnen und Bürger vermehrt partizipative Mitentscheidungsmöglichkeiten. Demgegenüber stehen die politischen Eliten derartigen Anliegen eher zögerlich gegenüber.

Bislang stoßen Überlegungen, das Volk direktdemokratisch über die Zulassung von Vorhaben abstimmen zu lassen, wegen der Schwierigkeiten bei der Bestimmung der abstimmungsberechtigten Personen auf Bedenken. Je nachdem, ob man nur auf die unmittelbar Betroffenen abstellt oder auch die Fernwirkungen eines Vorhabens miteinbezieht, variiere der Kreis der Abstimmungsberechtigten und könne dies zu unterschiedlichen Abstimmungsergebnissen führen. Darüber hinaus hängt nach sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen die Bereitschaft der Bevölkerung zum politischen Engagement in erheblichem Maße vom jeweiligen Entscheidungsgegenstand ab. Legt man diese hinsichtlich der hier zur Debatte stehenden Geothermievorhaben zugrunde, sind angesichts deren räumlich begrenzten Auswirkungen Abstimmungen darüber weder auf der Bundes- noch der Landesebene empfehlenswert. Es ist kaum damit zu rechnen, dass die für derartige Abstimmungen nötigen Quoren erreicht würden.

Ausgangspunkt für die Bestimmung der maßgeblichen Abstimmungsebene sollte immer der jeweilige Abstimmungsgegenstand sein. Das für eine direktdemokratische Entscheidung relevante Legitimationssubjekt muss immer diejenigen Bürger miteinschließen, welche von dem zur Debatte stehenden Projekt in relevanter Weise tangiert werden. Über ein Vorhaben, das sich nur in einer Kommune auswirkt, kann dort entschieden werden. Bei überörtlichen Infrastrukturvorhaben müsste der Kreis dagegen weiter

gezogen werden. In Bayern soll künftig das Landesvolk zu Vorhaben „mit landesweiter Bedeutung" konsultiert werden können.

Man kann darüber streiten, ob allein der Umstand, dass bei manchen Vorhaben die zutreffende Bestimmung der Abstimmungsebene schwierig ist, das generelle „Aus" für Abstimmungen über Verwaltungsentscheidungen bedeuten muss. Es gibt durchaus Fälle, in denen sich die jeweilige Ebene mit der nötigen Eindeutigkeit ausmachen lässt (s. Art. 29 Abs. 2 GG). Beispielsweise könnte man überlegen, ob nicht unter Heranziehung der Erkenntnisse aus dem Raumordnungsrecht das Merkmal „von landesweiter Bedeutung" ausgelegt und präzisiert werden könnte. Werden für ein Vorhaben mehrere behördliche Entscheidungen benötigt, liegt es auf den ersten Blick nahe, sich auch hier am jeweiligen Entscheidungsgegenstand zu orientieren, zumal je nach Entscheidung unterschiedliche Entscheidungsparameter gelten. Aus Sicht des Vorhabenträgers wäre dies jedoch unbefriedigend. Nur wenn bereits die erste Abstimmung negativ ausfällt, bestünde für ihn Klarheit über den großen Widerstand gegen das von ihm ins Auge gefasste Vorhaben. Bei Behördenentscheidungen, die gleich mehrere behördliche Entscheidungen beinhalten, müssten bei der Festlegung der geeigneten Abstimmungsebene alle inkludierten Entscheidungen miteinbezogen werden.

Vom Geothermieforum wurde die Frage aufgeworfen, ob man die Abstimmungsberechtigung nicht von der Anbindung an bestimmte Gebietskörperschaften (Bund, Land, Gemeinde) loslösen könnte, so dass nur die „Betroffenen" oder aber die im „Einwirkungsbereich des Bohrlochs" lebenden Personen abstimmungsberechtigt sind. Im Vergleich zur bisherigen Rechtslage wird eine solche Verengung zu einem deutlich höheren Feststellungsaufwand sowie mit großer Wahrscheinlichkeit zu mehr Rechtsstreitigkeiten über die richtige Bestimmung der Abstimmungsberechtigten führen. Erst nachdem im Einzelfall Klarheit über die Zahl dieser Personen herrscht, ließe sich bei einem solchen Modell die Erfüllung bestimmter Quorenanforderungen prüfen.

Weil nach Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG sowie Art. 74 Abs. 2 Verf RP die Staatsgewalt vom „Volk" ausgeübt wird, bedarf diese einer Legitimation, „die sich auf die Gesamtheit der Bürger als Staatsvolk zurückführen lässt" (BVerfGE 107, 59, 87). Daher kommt eine Verengung des Kreises der abstimmungsberechtigten Personen allenfalls aufgrund einer entsprechenden Änderung der Verfassungen in Betracht. Das überwiegende rechtswissenschaftliche Schrifttum steht der Idee, Betroffene anstelle des (Teil-)Volks Entscheidungen treffen zu lassen, ablehnend gegenüber. Damit gehe eine Schwächung des Legitimationsgehalts staatlicher Entscheidungen unter dem Gesichtspunkt demokratischer Gleichheit einher (Stichworte: Sonderinteressen; Betroffenheit macht nicht an den territorialen Grenzen halt). Nur vereinzelt wird eine Ausübung der Staatsgewalt durch die Betroffenen für möglich gehalten. Die Demokratie baue auf der Vorstellung der Selbstbestimmung des Menschen auf. Die Mitentscheidungsbefugnis von Bürgern könne dadurch legitimiert werden, dass sie die Auswirkungen einer Verwaltungsentscheidung auf sich selbst am besten beurteilen könnten. Auch steige so die Chance auf konsensfähige Entscheidungen.

Es gibt eine Reihe von Angelegenheiten, die für die Allgemeinheit so wichtig sind, dass deren Wahrnehmung nicht allein den Betroffenen überlassen werden darf. Aus diesem Grund sind Abweichungen von der bisherigen grundgesetzlichen Regelungskonzeption der demokratischen Legitimation von Verwaltungsentscheidungen nur in begrenztem Maße vorstellbar. Dafür müsste sowohl Klarheit hinsichtlich der für Betroffenenentscheide geeigneten Materien sowie des Kreises der abstimmungsberechtigten Personen bestehen. Weil diese Parameter zumindest in einem Gesetz festzulegen wären und die Abstimmenden bei Verwaltungsentscheidungen an die gesetzlichen Vorgaben gebunden wären, würde auch die Ausübung der Staatsgewalt in dieser Form nicht ohne jegliche Rückbindung an das Volk in seiner Gesamtheit erfolgen. Alle abstimmungsberechtigten Personen müssten sodann in gleichem Maße auf die Entscheidung Einfluss nehmen können. Da bei punktuell stattfindenden Abstimmungen die vom BVerfG für die funktionale

Selbstverwaltung verlangte exekutive Aufsicht ausscheidet, könnte man allenfalls überlegen, ob diese durch die Möglichkeit gerichtlichen Rechtsschutzes kombiniert mit einer parlamentarischen Beobachtung und Kontrolle ersetzt werden könnte.

Sollte man der zuletzt genannten Ansicht folgen, müsste erklärt werden, warum in manchen Bereichen das Volk im Land, in den Kreisen und in den Kommunen entscheidet, über manche Vorhaben aber die Betroffenen entscheiden dürfen. Als mögliches entscheidendes Kriterium mag die Erwägung dienen, dass die Folgen der getroffenen Entscheidung im Wesentlichen auf den eigenen Bereich, also der Betroffenen, beschränkt bleiben.

Angesichts der Schwierigkeiten bei der normativen Festlegung des räumlichen Einwirkungsbereichs bei Geothermievorhaben wird von derartigen Überlegungen abgeraten. Würde man zu einem solchen Modell übergehen, könnte dies zu erheblichen Negativeffekten für die klassischen Gebietskörperschaften führen. Da das Grundgesetz als räumliche Territorialgebilde nur den Bund, die Länder, Kreise und Gemeinden kennt und für diese spezifische Vorgaben macht, ist sehr fraglich, ob die Einführung neuer, am Einzelfall ausgerichteter Entscheidungsräume einer verfassungsgerichtlichen Prüfung standhalten würde. Das Abstellen auf die Betroffenheit kombiniert mit dem jeweiligen Verantwortungsbereich würde hingegen ein vielfältig einsetzbares und gleichmäßiges Modell bilden. Da der Grund für die demokratische Legitimation in der längerfristigen Unterstellung der Personen unter die Staatsgewalt erblickt wird, sollte auch bei einer solchermaßen konzipierten Abstimmungsberechtigung auf eine gewisse Verfestigung des Näheverhältnisses geachtet werden. Weil die Wahlberechtigung klaren Parametern zu entnehmen ist und Abstimmungen durch den unmittelbaren Souverän eine besondere Bedeutung haben, wird vorliegend von einer Anbindung der Abstimmungsbefugnis bloß an den diffusen Begriff der Betroffenheit abgeraten.

Ein weiteres Problem resultiert daraus, dass je nach Erreichen bzw. Nichterreichen der Unterschriftsquoren entweder die Betroffenen oder die auf eine ganz andere personelle demokratische Legitimation zurückgehenden

Exekutivorgane die jeweilige Entscheidung treffen würden. Ausgehend von den (landes-)verfassungsrechtlichen Regelungen deutet alles auf eine bewusste Entscheidung für eine Spiegelbildlichkeit bei der personellen demokratischen Legitimation staatlicher Entscheidungen entweder von den besonderen Organen oder den an ihre Stelle tretenden abstimmungsberechtigten Personen hin.

In seiner Entscheidung zum Kommunalwahlrecht für Ausländer hat sich der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen aus demokratietheoretischer Sicht nicht von vornherein alternativen Modellen verschlossen. So könnte sich die Zugehörigkeit zum Staatsvolk danach richten, wer von der Staatsgewalt betroffen sei. Für eine solche werde jedoch eine Änderung des Grundgesetzes benötigt, wobei offen sei, ob eine solche Ausgestaltung nicht gegen die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG verstoßen würde. Da nach Art. 76 Abs. 2 Verf RP alle Staatsbürger zu Wahlen und Volksentscheiden berechtigt sind und Art. 50 Abs. 1 S. 1 Verf RP auf Art. 76 Verf RP Bezug nimmt, käme eine Beschränkung der Abstimmungsberechtigung auf Landes- oder kommunaler Ebene auf „betroffene" Staatsbürger nur bei einer Änderung dieser Verfassungsbestimmungen in Betracht. Diese landesrechtliche Verfassungsänderung müsste sich aber innerhalb der Vorgaben des Art. 28 Abs. 1 GG bewegen, der im Moment keine solche Beschränkung kennt.

4.1 Mögliche Änderungen auf Bundesebene

Eine verfassungsrechtlich ermöglichte Dispensierung von bundesrechtlichen Regelungen im Einzelfall aufgrund eines Volksentscheids des Landes lässt sich mit dem Gleichheitspostulat, der Rechtsschutzgarantie sowie der föderalen Kompetenzordnung nicht in Einklang bringen.

Die Einfügung einer Bestimmung in das Grundgesetz, um Abstimmungen des Volkes über nach Bundesrecht zu beurteilende Projekte zu ermöglichen, erweist sich lediglich in Bezug auf Vorhaben von „bundesweiter Bedeutung", nicht jedoch für die hier zur Debatte stehenden Geothermievorhaben als sinnvoll.

Eher in Erwägung ziehen könnte man eine Regelung des Inhalts, wonach über bestimmte, nach Bundesrecht zu beurteilenden Projekten in den betroffenen Ländern Volksabstimmungen durchzuführen sind. Eine solche Regelung würde zu einem gleichmäßigen Gesetzesvollzug führen. Der Bund könnte so zum Ausdruck bringen, dass ihm innerhalb des Rahmens seiner Rechtsvorschriften selbst an einer direktdemokratischen Rückbindung bestimmter Verwaltungsentscheidungen gelegen ist. Allerdings müssten die Länder, die mit dem Vollzug des Gesetzes betraut sind und die Abstimmungen durchzuführen hätten, einer solchen Grundgesetzänderung mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat zustimmen. Dies dürfte mit Blick auf deren Eigenstaatlichkeit, dem für sie mit der Abstimmungsdurchführung verbundenen Aufwand und auch im Hinblick auf die vertikale Gewaltenteilung unwahrscheinlich sein. Würde den Ländern die Durchführung derartiger Volksabstimmungen dagegen fakultativ ermöglicht, würden die soeben erwähnten Gegenargumente entfallen.

Wie an der Bauleitplanung zu sehen ist, gibt es durchaus Bereiche, in denen die bloße Zurückhaltung des Bundes in Bezug auf die Zuweisung von Zuständigkeiten dazu führen kann, dass bestimmte Gegenstände Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene zugeführt werden können. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Einzelne aus Rücksichtnahme auf die Grundrechte vielfach innerhalb eines angemessenen Zeitraums eine Verwaltungsentscheidung über ihren Antrag erhalten sollen. Die Durchführung von Abstimmungen benötigt Zeit. Andererseits ergab eine Studie der Bertelsmann-Stiftung, dass sich durch direktdemokratische Verfahren Fehlplanungen und Fehlinvestitionen vermeiden lassen. Da ganz am Anfang eines Projekts noch vieles offen ist, könnte sich gerade der Vorantragsabschnitt auch unter dem Aspekt des Zeitfaktors gut für Abstimmungen eignen.

Bei Vorliegen der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen könnte eine einfachgesetzliche Regelung des Inhalts nahe liegen, nach der nach Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung eine Abstimmung des Volkes durchgeführt wird. Dies hätte aber zur Folge, dass der Vorhabenträger schon in einem frühen Stadium, in dem er sich noch über die endgültige

Antragstellung im Unklaren ist, diese Personen z. B. mit den nötigen Informationen und auch Unterlagen über sein Vorhaben informieren müsste. Eine solche Regelung begegnet zwar bei Vorhaben in öffentlicher Trägerschaft keinen Bedenken. Bei Vorhaben von privaten Unternehmen, wie es bei den Geothermievorhaben der Fall ist, wird aber einhellig angenommen, dass diese mit Blick auf die dahinter stehenden Grundrechtspositionen nicht abstimmungsfähig sind. Darüber könnte allenfalls ein *freiwilliger* Verzicht des Vorhabenträgers auf diese hinweghelfen. Infolge einer Abstimmung vor der eigentlichen Antragstellung könnte der Vorhabenträger frühzeitig Klarheit über den Rückhalt seines Projekts in der Bevölkerung erhalten. Würde die Abstimmung zu seinen Lasten ausgehen, müsste er infolge seines Ausübungsverzichts solange, wie die Abstimmung bindende Wirkung entfaltet, deren Ergebnis hinnehmen. Ein positives Votum würde dagegen noch keinesfalls die Freigabe des Vorhabens bewirken. Da erst noch das behördliche Zulassungsverfahren durchzuführen ist, müsste der Vorhabenträger damit rechnen, dass sich im Zuge dieses Verfahrens die Projektgegner neu aufstellen, zumal mit zunehmender Dauer des Verfahrens die Informationsdichte über dieses steigt. Daher kann eine erst am Ende des Verfahrens stehende Abstimmung gegebenenfalls genauso sinnvoll sein.

Auch durch eine einfachgesetzliche Veränderung mancher bundesrechtlicher Vorschriften könnten etwaige Abstimmungsmöglichkeiten auf Landes- bzw. kommunaler Ebene verbessert werden. Bei den bergrechtlichen Zulassungsentscheidungen sind Abstimmungen im Moment wegen ihres gebundenen Charakters wenig sinnvoll. Indem die Betriebspläne in Abwägungsentscheidungen umgewandelt werden, würde mehr Raum für derartige Abstimmungsmöglichkeiten geschaffen. Zwar könnte man überlegen, statt der bloßen Stellungnahme der Gemeinden zu diesen Vorhaben deren Einvernehmen vorzuschreiben. Eine solche Gesetzesänderung dürfte jedoch geringe Chancen haben, da sie zu einer Überhöhung der Position der Gemeinden im Vergleich zu anderen ebenfalls relevanten Belangen führen würde. Die Frage, ob über ein privates Vorhaben eine Abstimmung durchgeführt

wird oder nicht, ist so wichtig, dass der Exekutive darüber nicht die Entscheidungsbefugnis in einer Verordnung verliehen werden kann.

4.2 Mögliche Änderungen auf Landesebene

Für die Landesebene ergäbe sich die Überlegung, ob nicht die Landesverfassung um Abstimmungsmöglichkeiten in Verwaltungsangelegenheiten ergänzt werden könnte. Allerdings gilt auch hier, dass für derartige Abstimmungen grundsätzlich nur Vorhaben in öffentlicher Trägerschaft in Betracht kommen. Da nur schwer abzuschätzen ist, ob der Bund seine Vorgaben aus Rücksichtnahme auf die Länder für Abstimmungen öffnen wird, würde diesen Vorschriften zunächst nur ein kleiner Anwendungsbereich zukommen (= bei Vorhaben, die nach Maßgabe des Landesrechts zugelassen werden und bei denen der Vorhabenträger über keinen gebundenen Zulassungsanspruch verfügt). Über eine gestaltende, planerische Abwägung kann nach der bislang überwiegenden Meinung nicht im Ja-Nein-Modus entschieden werden.

Da die Landesverfassung im Moment keine Vorgaben über Abstimmungen in den Gemeinden und Kreisen macht, wäre zu überlegen, ob man nicht durch deren Änderung erweiterte Abstimmungsmöglichkeiten schaffen könnte. So könnte man darüber nachdenken, aus dem Negativkatalog des § 17a Abs. 2 GemO RP die Nummer 6 (Aufstellung, Aufhebung und Änderung von Bauleitplänen) und die Nummer 7 (Durchführung eines Planfeststellungs- oder förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens) zu streichen. Eine Absenkung des Quorums für derartige Bürgerentscheide allein im Hinblick auf Geothermievorhaben würde der abstrakt-generellen Konzeption der § 17a GemO RP bzw. § 11e LKO RP widersprechen. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind grundsätzlich von den stimmberechtigten Personen zu initiieren. Würde man diesen Vorgang dem Vorhabenträger überantworten, würde ihm nachher möglicherweise zur Last gelegt, er habe je nach der formulierten Fragestellung auf den Ausgang der Abstimmung Einfluss genommen bzw. habe sich nicht mit dem nötigen Engagement um

das Sammeln ausreichend vieler Unterschriften für das Erreichen der erforderlichen Unterschriftsquoren gekümmert. Schon nach dem bestehenden Recht besteht jedoch für den Gemeinderat die Möglichkeit, die Durchführung eines Bürgerentscheids über eine Angelegenheit der Gemeinde zu beschließen (§ 17a Abs. 1 S. 2 GemO RP).

Es gibt – sieht man von der Figur der Verbandsgemeinde ab – noch kaum Überlegungen zur Ermöglichung übergemeindlicher Abstimmungen. Bislang können im Falle einer interkommunalen Bauleitplanung bzw. einer interkommunalen Kooperation die Gemeindebürger/innen immer nur über die Position ihrer Gemeinde abstimmen. Auf diese Weise können sie ihre Interessen an der künftigen Entwicklung ihrer Gemeinde durchsetzen. Wenn aber eine gemeinsame Planung erfolgt oder man sich über die Konzeption eines für mehrere Gemeinden wichtigen Vorhabens Gedanken macht, könnte es de lege ferenda sinnvoll sein, den Bürgerinnen und Bürgern auch in Bezug auf diese gemeinsamen Überlegungen ein Mitentscheidungsrecht einzuräumen. In Rheinland-Pfalz gibt es die Möglichkeit von Bürgerentscheiden in den Selbstverwaltungsangelegenheiten der Landkreise.

Damit die Bürgerinnen und Bürger von ihren Mitwirkungsmöglichkeiten tatsächlich Gebrauch machen können, müssen sie über ein Mindestmaß an Informationen verfügen. Die staatlichen Stellen unterliegen insoweit einem Sachlichkeitsgebot, wobei sie – nach nicht unumstrittener Meinung – sich auch zu ihrer eigenen Haltung äußern können. Nach zutreffender Ansicht bestimmt sich die Notwendigkeit zusätzlicher staatlicher Informationen anhand der Umstände des Einzelfalls unter Berücksichtigung der Komplexität des Themas und der Ressourcen weiterer Informationsakteure.

Wird über eine Verwaltungsentscheidung abgestimmt, kann diese – wie sonst auch – der gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden. Etwas anderes gilt lediglich, sofern eine Person auf Rechtsmittel verzichtet hat. Nur am Rande sei erwähnt, dass es bei direktdemokratischen Abstimmungen aufgrund dieses Vorgangs weitere Streitigkeiten geben kann, z. B. ob die Voraussetzungen für einen Bürgerentscheid erfüllt sind.

5. Alternativen

Eine Gesamtbetrachtung ergibt, dass die rechtlichen Hürden für die Durchführung der vom Geothermie-Forum gewünschten Abstimmung über die Zulassung von Geothermie-Vorhaben hoch sind. Eine Beschränkung des Kreises der Abstimmungsberechtigten auf die Betroffenen bzw. nur die im Einwirkungsbereich der Bohrung lebenden Personen scheitert daran, dass nach den verfassungsrechtlichen Regelungen das Volk und nicht bloß das betroffene Volk die Staatsgewalt ausübt. Während die wohl überwiegende Meinung Elemente der Betroffenendemokratie als mit dem Grundgesetz inkompatibel betrachtet, gibt es Denkansätze, welche diese nicht pauschal ablehnen, sondern bei ausreichend gewichtigen Gründen (und einer Änderung der verfassungsrechtlichen Vorschriften) entsprechende Abweichungen für möglich halten. Es gibt kaum Stimmen, welche die Möglichkeit der Betroffenendemokratie als solche bzw. deren generelle Einführbarkeit bejahen. Abgesehen davon, dass sich schwer voraussagen lässt, welche Position das Bundes- bzw. Landesverfassungsgericht in dieser Hinsicht einnehmen wird, ist von einer solchen Verengung angesichts der Schwierigkeiten der Bestimmung des abstimmungsberechtigten Personenkreises, der damit einhergehenden Instabilität und der praktischen Schwierigkeiten, etwa hinsichtlich der Bestimmung der Quoren, abzuraten. Da privaten Unternehmen, die ein Geothermievorhaben verwirklichen wollen, momentan ein gebundener Anspruch auf die bergrechtlichen Zulassungsentscheidungen zusteht und sie insoweit den Schutz der Grundrechte für sich in Anspruch nehmen können, sind diese Zulassungsentscheidungen nach einhelliger Meinung im Moment nicht abstimmungsfähig.

Dies bedeutet aber nicht, dass sich ein privates Unternehmen nicht mit den im Einwirkungsbereich eines solchen Vorhabens lebenden Personen in einem Vertrag darauf verständigen könnte, dass losgelöst von diesen Vorgaben eine Abstimmung über seine Pläne durchgeführt wird. In einer solchen Vereinbarung könnte man sich auf die Abstimmungsfrage oder die Modalitäten der Abstimmung verständigen. Der private Vorhabenträger könnte

sich verpflichten, bei einer überwiegend ablehnenden Haltung von der Realisierung seiner Pläne Abstand zu nehmen. Von Seiten der Bürgerinnen und Bürger könnte ein Verzicht auf die Erhebung von Einwendungen oder das Gebrauchmachen von Rechtsbehelfen erklärt werden, falls die Planung die Zustimmung der Mehrheit findet. Zu beachten wäre, dass eine derartige Vereinbarung nicht die Gesetzesbindung der Behörden und Gerichte derogieren kann. Selbst wenn die Abstimmung zugunsten des Vorhabens ausgehen würde, dürfte die Verwaltung es nicht zulassen, wenn die rechtlichen Voraussetzungen dafür nicht vorliegen.

Literaturverzeichnis

Monographien und Lehrbücher

Bethge, Nadine, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Grundrechtsverzichts, Verfassungsrecht in Forschung und Praxis 108, Hamburg 2014.

Bugiel, Karsten, Volkswille und repräsentative Entscheidung, Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz, Baden-Baden 1991.

Christmann, Anna, Die Grenzen direkter Demokratie, Volksentscheide im Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaat, Politik und Demokratie in den kleineren Ländern Europas Bd. 2, Baden-Baden 2012.

Durner, Wolfgang, Konflikte räumlicher Planungen, Verfassungs-, verwaltungs- und gemeinschaftsrechtliche Regeln für das Zusammentreffen konkurrierender planerischer Raumansprüche, Jus Publicum Bd. 119, Tübingen 2005.

Emde, Ernst Thomas, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, Eine verfassungsrechtliche Studie anhand der Kammern, der Sozialversicherungsträger und der Bundesanstalt für Arbeit, Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 590, Berlin 1991.

Fisahn, Andreas, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, Jus Publicum Bd. 84, Tübingen 2002.

Gebhardt, Christian, Direkte Demokratie im parlamentarischen System, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Würzburger rechtswissenschaftliche Schriften Bd. 22, Würzburg 2000.

Gröpl, Christoph, Staatsrecht I, Staatsgrundlagen, Staatsorganisation, Verfassungsprozess, 5. Auflage, Lernbücher Jura, München 2013.

Gröpl, Christoph/*Guckelberger*, Annette/*Wohlfarth*, Jürgen (Hrsg.), Landesrecht Saarland, Studienbuch, 2. Auflage, Baden-Baden 2013.

Groß, Thomas, Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation, Jus Publicum Bd. 45, Tübingen 1999.

Heidemann, Christian, Raumordnung im Untergrund, Raumordnerische Möglichkeiten zur Steuerung unterirdischer Nutzungskonflikte, Reihe Realwissenschaften, Saarbrücken 2012.

Jestaedt, Matthias, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, Entscheidungsteilhabe Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungsprinzips Demokratie, Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 635, Berlin 1993.

Kahl, Wolfgang/*Schmidtchen*, Marcus, Kommunaler Klimaschutz durch erneuerbare Energien, Recht der Nachhaltigen Entwicklung Bd. 11, Tübingen 2013.

Kaup, Katharina, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu Fragen der Bauleitplanung, Eine Prüfung der Vereinbarkeit mit den Vorschriften des Baugesetzbuches,

Europäische Hochschulschriften: Reihe 2, Rechtswissenschaft Bd. 5613, Frankfurt am Main 2014.

Kelsen, Hans, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Auflage, Tübingen 1929.

Kersting, Norbert, Die Zukunft der lokalen Demokratie, Modernisierungs- und Reformmodelle, Studien zur Demokratieforschung Bd. 7, Frankfurt am Main 2004.

Kluth, Winfried, Funktionale Selbstverwaltung, Verfassungsrechtlicher Status – verfassungsrechtlicher Schutz, Jus Publicum Bd. 26, Tübingen 1997.

Krausnick, Daniel, Staat und Hochschule im Gewährleistungsstaat, Jus Publicum Bd. 213, Tübingen 2011.

Martini, Mario, Wenn das Volk (mit)entscheidet…, Wechselbeziehungen und Konfliktlinien zwischen direkter und indirekter Demokratie als Herausforderung für die Rechtsordnung: mit einem Abdruck der wichtigsten (landes)verfassungsrechtlichen und kommunalrechtlichen Bestimmungen zu Volks und Bürgerentscheiden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 213, Berlin 2011.

Möllers, Christoph, Gewaltengliederung, Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich, Jus Publicum Bd. 141, Tübingen 2005.

Müller, Martin, Bürgerbeteiligung in Finanzfragen, Mittelbare und unmittelbare Bürgerbeteiligung im kommunalen Haushaltswesens de lege lata und de lege ferenda, Studien zur sachunmittelbaren Demokratie Bd. 5, Baden-Baden 2009.

Obst, Claus-Henning, Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, Zulässigkeit und politische Konsequenzen, Hochschulschriften Staats- und Rechtswissenschaft Bd. 3, Köln 1986.

Pestalozza, Christian, Der Popularvorbehalt, Direkte Demokratie in Deutschland: Vortrag gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 21. Januar 1981, Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft e.V. Berlin Bd. 69, Berlin, New York 1981.

Pieroth, Bodo/*Schlink*, Bernhard, Grundrechte, 28. Auflage, Staatsrecht 2, Heidelberg, München, Landsberg 2012.

Prantl, Heribert, Glanz und Elend der Grundrechte, Zwölf Sterne für das Grundgesetz, München 2014.

Rhinow, René A./*Schefer*, Markus, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Auflage, Basel 2009.

Roßnagel, Alexander/*Hentschel*, Anja/*Polzer*, Andreas, Rechtliche Rahmenbedingungen der unkonventionellen Erdgasförderung mittels Fracking, Interdisciplinary research on climate change mitigation and adaptation Bd. 2, Kassel 2012.

Rux, Johannes, Direkte Demokratie in Deutschland, Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern, Baden-Baden 2008.

Schilling, Jan, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, Kommunalwirtschaftliche Forschung und Praxis Bd. 23, Frankfurt am Main 2013.

Schliesky, Utz, Bürgerentscheid und Bürgerbegehren in Schleswig-Holstein, Kommentar, Kommunalschriften Schleswig-Holstein Bd. 5, Wiesbaden 1998.

Schulte, Hans, Bergbau und Grundeigentum, Aufsätze aus 3 Jahrzehnten, Bochumer Beiträge zum Berg- und Energierecht Bd. 12, Stuttgart 1991.

Schunda, Regine, Das Wahlrecht von Unionsbürgern bei Kommunalwahlen in Deutschland, Europäische Hochschulschriften. Reihe II, Rechtswissenschaft Publications universitaires européennes. Série II, Droit European university studies. Series II, Law Bd. 3586, Frankfurt am Main 2003.

Steinberg, Rudolf, Die Repräsentation des Volkes, Menschenbild und demokratisches Regierungssystem, Baden-Baden 2013.

Steinberg, Rudolf/*Wickel*, Martin/*Müller*, Hendrik, Fachplanung, 4. Auflage, Baden-Baden 2012.

Stollmann, Frank, Öffentliches Baurecht, 8. Auflage, Lernbücher Jura, München 2011.

Stüer, Bernhard, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Planung - Genehmigung - Rechtsschutz, 4. Auflage, München, München 2009.

Tschentscher, Axel, Demokratische Legitimation der dritten Gewalt, Jus Publicum Bd. 147, Tübingen 2006.

Unger, Sebastian, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, Normstruktur und Norminhalt des grundgesetzlichen Demokratieprinzips, Tübingen 2008.

Wessels, Thomas, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Kommunalrecht - Kommunalverwaltung Bd. 59, Baden-Baden 2012.

Wu, Mei, Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrechtlichen Fachplanungen, Nomos Universitätsschriften Bd. 809, Baden-Baden 2013.

Sammelwerke

Baldus, Christian/*Theisen*, Frank/*Vogel*, Friederike (Hrsg.), "Gesetzgeber" und Rechtsanwendung, Entstehung und Auslegungsfähigkeit von Normen, Tübingen 2013.

Bauer, Mathias/*Freeden*, Willi/*Jacobi*, Hans/*Neu*, Thomas (Hrsg.), Handbuch Tiefe Geothermie, Prospektion, Exploration, Realisierung, Nutzung, Berlin 2014.

Bäuerle, Michael/*Dann*, Philipp/*Wallrabenstein*, Astrid (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven, Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag, Tübingen 2013.

Dolde, Klaus-Peter/*Kirchhof*, Paul/*Paetow*, Stefan/*Uechtritz*, Michael (Hrsg.), Umwelt und Planung, Anwalt im Dienst von Rechtsstaat und Demokratie: Festschrift für Klaus-Peter Dolde zum 70. Geburtstag, München 2014.

Erbguth, Wilfried (Hrsg.), Effektiver Rechtsschutz im Umweltrecht?, Stand, aktuelle Entwicklungen, Perspektiven Bd. 32, Baden-Baden 2005.

Feld, Lars P./*Huber,* Peter M./*Jung*, Otmar/*Lauth*, Hans-Joachim/*Wittreck*, Fabian (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, Baden-Baden 2010.

Forsthoff, Ernst/*Schnur*, Roman (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972.

Gesellschaft für Rechtspolitik Trier/Institut für Rechtspolitik Trier (Hrsg.), Bitburger Gespräche in München, Band 2: Planen, Erklären, Zuhören - Wie Großprojekte mit Bürgerbeteiligung möglich werden 2, Tübingen 2012.

Härtel, Ines (Hrsg.), Handbuch Föderalismus - Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Band II: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus, Berlin, Heidelberg 2012.

Hendler, Reinhard/*Hufen*, Friedhelm/*Jutzi*, Siegfried (Hrsg.), Landesrecht Rheinland-Pfalz, Studienbuch, 6. Auflage, Baden-Baden 2012.

Heußner, Hermann K./*Jung*, Otmar (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte - Praxis - Vorschläge, 2. Auflage, München 2009,

Hoffmann-Riem, Wolfgang/*Schmidt-Aßmann*, Eberhard/*Voßkuhle*, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Auflage.

Hoppe, Werner/*Erbguth*, Wilfried (Hrsg.), Planung, Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, München 2000.

Isensee, Josef/*Kirchhof*, Paul/*Böckenförde*, Ernst-Wolfgang/*Haferkamp*, Anja/*Schmon*, Simone (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Heidelberg 2005.

Joost, Detlev/*Oetker*, Hartmut/*Paschke*, Marian (Hrsg.), Festschrift für Franz Jürgen Säcker zum 70. Geburtstag, München 2011.

Kadelbach, Stefan (Hrsg.), Europäische Verfassung und direkte Demokratie Bd. 1, Baden-Baden 2006.

Keil, Silke/*Thaidigsmann*, Isabell (Hrsg.), Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie, Aktuelle Ergebnisse der empirischen Politikforschung, Wiesbaden 2013.

Kost, Andreas (Hrsg.), Direkte Demokratie in den deutschen Ländern, Eine Einführung, Wiesbaden 2005.

Leibholz, Gerhard/*Mangoldt*, Hermann v. (Hrsg.), Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes n. F. 1, Tübingen 1951.

Merten, Detlef/*Papier*, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Heidelberg 2013.

Mörschel, Tobias/*Efler*, Michael (Hrsg.), Direkte Demokratie auf Bundesebene, Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren im deutschen Regierungssystem, Baden-Baden 2013.

Püttner, Günter/*Mann*, Thomas (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Auflage, Berlin 2007.

Redeker, Konrad (Hrsg.), Rechtsstaat zwischen Sozialgestaltung und Rechtsschutz, Festschrift für Konrad Redeker zum 70. Geburtstag, München 1993.

Schefold, Dian/*Bovenschulte*, Andreas (Hrsg.), Demokratie und Selbstverwaltung in Europa, Festschrift für Dian Schefold zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 2001.

Schneider, Bernd Jürgen (Hrsg.), Handbuch Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage, Stuttgart 2009.

Spannowsky, Willy/*Runkel*, Peter/*Goppel*, Konrad, Raumordnungsgesetz (ROG), Kommentar, München 2010.

Würtenberger, Thomas/*Heckmann*, Dirk/*Schenke*, Ralf Peter/*Sydow*, Gernot (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit im Wandel, Festschrift für Thomas Würtenberger zum 70. Geburtstag, Berlin 2013.

Ziekow, Jan (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Vorträge und Diskussionsbeiträge auf dem gleichnamigen Forum von 25. bis 27. März 1998 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer Bd. 128, Berlin 1998.

Ziekow, Jan (Hrsg.), Praxis des Fachplanungsrechts, Düsseldorf 2004.

Tagungsbände

Biaggini, Giovanni/*Walter*, Christian/*Gärditz*, Klaus Ferdinand/*Pünder*, Hermann (Hrsg.), Repräsentative Demokratie in der Krise?, Referate und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Kiel vom 3. bis 6. Oktober 2012, Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Kiel 3.-6.10.2012, Referate und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Bd. 72, Berlin 2013.

Ehrenzeller, Bernhard/*Wallrabenstein*, Astrid/*Haltern*, Ulrich R./*Reimer*, Ekkehart/*Böhm*, Monika/*Germann*, Michael/*Dörr*, Oliver/*Wissmann*, Hinnerk/*Biaggini*, Giovanni (Hrsg.), Zukunftsgestaltung durch Öffentliches Recht, Referate und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Greifswald vom 2. bis 5. Oktober 2013, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Bd. 73, Berlin 2014.

Frenz, Walter (Hrsg.), Öffentlichkeitsbeteiligung und Bergrecht, 14. KBU - Kolloquium zu Wirtschaft und Umweltrecht : gemeinsame Tagung des Lehr- und Forschungsgebietes Berg- und Umweltrecht der RWTH Aachen und der GDMB Gesellschaft der Metallurgen und Bergleute e.V., Aachen 28.1.2014, Schriftenreihe der GDMB Gesellschaft der Metallurgen und Bergleute e.V. Bd. 134, Clausthal-Zellerfeld 2014.

Reinhardt, Michael (Hrsg.), Wasserrecht im Umbruch. *Institut für Deutsches und Europäisches Wasserwirtschaftsrecht,* Trierer Wasserwirtschaftsrechtstag 2007, Trier 22.3.2007, Wasserrecht und Wasserwirtschaft Bd. 41, Berlin 2007.

Schnabl, Gunther/*Scholz*, Rupert (Hrsg.), Aufgeschlossen für Wandel - verankert in gemeinsamen Grundwerten, Demokratie und Wirtschaft in Deutschland und in der Europäischen Union, Leipzig 14. - 15.6.2012, Veröffentlichungen der Hanns-Martin-Schleyer-Stiftung Bd. 82, Köln 2013.

Seok, Jong Hyun/*Ziekow*, Jan (Hrsg.), Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Vorträge auf dem koreanisch-deutschen Symposium zum Verwaltungsrechtsvergleich vom 13. bis 15. September 2007 am Deutschen Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer, Koreanisch-Deutsches Symposium zum Verwaltungsrechtsvergleich, Speyer 13.-15.9.2007, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 193, Berlin 2008.

Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, 69. Deutscher Juristentag, München 18. - 21.9.2012, München 2013.

Gesetzeskommentare

Battis, Ulrich/*Krautzberger*, Michael/*Löhr*, Rolf-Peter (Hrsg.), Baugesetzbuch, 12. Auflage, München 2014.

Brocker, Lars/*Droege*, Michael/*Jutzi*, Siegfried (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Auflage, Baden-Baden 2014.

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Auflage, Tübingen 2006.

Epping, Wolker/*Hillgruber*, Christian (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Auflage, Munchen 2013.

Friauf, Karl Heinrich/*Höfling*, Wolfram (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 27. Ergänzungsauflage, Berlin 2009.

Gabler, Manfred/*Höhlein*, Burkhard/*Klöckner*, Werner, Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, 37. Ergänzungsauflage, Wiesbaden 1994.

Giesberts, Ludger/*Reinhardt*, Michael (Hrsg.), Umweltrecht, München 2007.

Giesberts, Ludger/*Reinhardt*, Michael (Hrsg.), Umweltrecht, 31. Auflage, München 2014.

Gröpl, Christoph/*Windthorst*, Tobias/*Coelln*, Christian v. (Hrsg.), Studienkommentar zum Grundgesetz, München 2012.

Herzog, Roman/*Scholz*, Rupert/*Herdegen*, Matthias/*Klein*, Hans H. (Hrsg.), Maunz, Theodor; Dürig, Günter, Grundgesetz, 70. Eglage, München 2014.

Hofmann, Hans (Hrsg.), Schmidt-Bleibtreu, Bruno, Kommentar zum Grundgesetz, 13. Auflage, Köln 2014.

Krautzberger, Michael (Hrsg.), Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter, Baugesetzbuch, München 2014.

Landmann, Robert von; *Rohmer*, Gustav; *Hansmann*, Klaus (Hrsg.), Umweltrecht, 71. Ergänzungsauflage, München.

Münch, Ingo von/*Kunig*, Philip/*Arnauld*, Andreas von (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Auflage, München 2012.

Piens, Reinhart/*Schulte*, Hans-Wolfgang/*Graf Vitzthum*, Stefan (Hrsg.), Bundesbergesetz, 2. Auflage, Stuttgart 2013.

Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Auflage, München 2011.

Sieder, Frank/*Zeitler*, Herbert/*Dahme, Heinz, Knopp, Günther-Michael* (Hrsg.), Sieder, Frank; Zeitler, Herbert; Dahme, Heinz, Wasserhaushaltsgesetz, Abwasserabgabengesetz, 46. Ergänzungsauflage, München 2013.

Starck, Christian/*Klein*, Friedrich (Hrsg.), Mangoldt, Hermann v., Kommentar zum Grundgesetz, 6. Auflage, München 2010.

Stelkens, Paul/*Bonk*, Heinz Joachim/*Sachs*, Michael (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Auflage, München 2014.

Ziekow, Jan (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Auflage, Stuttgart 2013.

Beiträge in Sammelwerken, Tagungsbänden, Festschriften, Lehrbüchern

Diskussion, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, München 2013, S. M 93-M 179.

Alt, Wolfgang/*Kahnt*, René, Hydraulische Untersuchungen, in: *Bauer/Freeden/Jacobi/Neu* (Hrsg.), Handbuch Tiefe Geothermie, Berlin 2014, S. 609–657.

Badura, Peter, Thesen zur Verfassungsreform in Deutschland, in: *Redeker* (Hrsg.), Rechtsstaat zwischen Sozialgestaltung und Rechtsschutz, München 1993, S. 111–130.

Baldus, Christian, Verwerfungsargument und Willenstheorie, in: *Baldus/Theisen/Vogel* (Hrsg.), "Gesetzgeber" und Rechtsanwendung, Tübingen 2013, S. 75–86.

Becker, Johanna/*Stadelmaier*, Martin, Bürgerbeteiligung bei Planungsprozessen: Das Beispiel Rheinland-Pfalz, in: *Mörschel/Efler* (Hrsg.), Direkte Demokratie auf Bundesebene, Baden-Baden 2013, S. 203–213.

Beckmann, Martin, Öffentlichkeitsbeteiligung in bergrechtlichen Genehmigungsverfahren, in: *Frenz* (Hrsg.), Öffentlichkeitsbeteiligung und Bergrecht, Clausthal-Zellerfeld 2014, S. 9–28.

Bethge, Herbert, § 203 Grundrechtswahrnehmung, Grundrechtsverzicht, Grundrechtsverwirkung, in: *Isensee/Kirchhof/Böckenförde/Haferkamp/Schmon* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Heidelberg 2005, S. 1111–1217.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang, § 24 Demokratie als Verfassungsprinzip, in: *Isensee/Kirchhof/Böckenförde/Haferkamp/Schmon* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Heidelberg 2005, S. 429–495.

Bracke, Rolf, Petrothermale Nutzung und Stimulationsoptionen, in: *Bauer/Freeden/Jacobi/Neu* (Hrsg.), Handbuch Tiefe Geothermie, Berlin 2014, S. 245–273.

Braun Binder, Nadja, Staatliche Informationstätigkeit vor Volksentscheiden, in: *Mörschel/Efler* (Hrsg.), Direkte Demokratie auf Bundesebene, Baden-Baden 2013, S. 161–181.

Breuer, Reiner, Teil D - Der Rat und seine Mitglieder, in: *Schneider* (Hrsg.), Handbuch Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen, 2. Auflage, Stuttgart 2009, S. 35–56.

Cancik, Pascale, Konfrontation oder Kooperation: zur Verschränkung von direktdemokratischem und parlamentarischem Abstimmungsverfahren – ein Diskussionsbeitrag, in: *Mörschel/Efler* (Hrsg.), Direkte Demokratie auf Bundesebene, Baden-Baden 2013, S. 53–74.

Decker, Frank, Direktdemokratische Verfahren im Regeierungssystem und in der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, in: *Mörschel/Efler* (Hrsg.), Direkte Demokratie auf Bundesebene, Baden-Baden 2013, S. 11–20.

Denecke, Martin/*Dondrup*, Maike, Rechtsfragen der Tiefengeothermie, Voraussetzungen der Genehmigung und vergaberechtliche Aspekte, in: *Watzke* (Hrsg.), Erneuerbare Energien unter dem Schwerpunkt der Windkraft, München 2012, S. 25–35.

Dolde, Klaus-Peter, Referat von Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, München 2013, S. M 33-M 54.

Dreier, Horst/*Wittreck*, Fabian, Repräsentative Demokratie im Grundgesetz, in: *Feld/*Huber, Peter, M/*Jung/Lauth/Wittreck* (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, Baden-Baden 2010, S. 11–39.

Durner, Wolfgang, Bewertung und Reformbedarf, Das maßgebliche Verfahrensrecht, in: Gesellschaft für Rechtspolitik Trier/Institut für Rechtspolitik Trier (Hrsg.), Bitburger Gespräche in München, Tübingen 2012, S. 21–47.

Elicker, Michael, Die europäische Über-Verfassung und der Abschied von der demokratischen Staatslehre, in: *Kadelbach* (Hrsg.), Europäische Verfassung und direkte Demokratie, Baden-Baden 2006, S. 71–79.

Erler, Gisela/*Braun Binder*, Nadja, Wie ist für eine ausgewogene Information beim Volksentscheid zu sorgen?, Praxisbeispiel: Die Abstimmung zu Stuttgart 21 in Baden-Württemberg, in: *Mörschel/Efler* (Hrsg.), Direkte Demokratie auf Bundesebene, Baden-Baden 2013, S. 183–201.

Ernston, Kord, Geologische und geophysikalische Untersuchungen, in: *Bauer/Freeden/Jacobi/Neu* (Hrsg.), Handbuch Tiefe Geothermie, Berlin 2014, S. 19–80.

Frey, Markus, Kommunikation und Akzeptanz, in: *Bauer/Freeden/Jacobi/Neu* (Hrsg.), Handbuch Tiefe Geothermie, Berlin 2014, S. 739–765.

Gabriel, Oscar W., Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, München 2013, S. M 9-M 32.

Garms, Hanns-Joachim, Finanzierung, in: *Bauer/Freeden/Jacobi/Neu* (Hrsg.), Handbuch Tiefe Geothermie, Berlin 2014, S. 527–541.

Geiger, Andreas, Bewertung und Reformbedarf, Aus Sicht der Vorhabenträger, in: Gesellschaft für Rechtspolitik Trier/Institut für Rechtspolitik Trier (Hrsg.), Bitburger Gespräche in München, Tübingen 2012, S. 49–60.

Goldbrunner, Johann, Hydrothermale Nutzung, in: *Bauer/Freeden/Jacobi/Neu* (Hrsg.), Handbuch Tiefe Geothermie, Berlin 2014, S. 223–244.

Guckelberger, Annette, Steuerung des Wasserrechts: Planung, Verfahren, Öffentlichkeit, in: *Reinhardt* (Hrsg.), Wasserrecht im Umbruch, Berlin 2007, S. 69–115.

Guckelberger, Annette, § 5 Öffentliches Baurecht, in: *Gröpl/Guckelberger/Wohlfarth* (Hrsg.), Landesrecht Saarland, 2. Auflage, Baden-Baden 2013, S. 345–409.

Gurlit, Elke, Geothermie - Suche nach einem Ordnungsmodell für die Gewinnung von Erdwärme, in: *Joost/Oetker/Paschke* (Hrsg.), Festschrift für Franz Jürgen Säcker zum 70. Geburtstag, München 2011, S. 711–720.

Habermann, Gerd/*Schaal*, Diana, Pro und Contra direkte Demokratie - 22 Argumente für skeptische Zeitgenossen, in: *Heußner/Jung* (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, 2. Auflage, München 2009, S. 431–446.

Heidebach, Martin, Wir sind das Volk? Direkte Demokratie und Großprojekte, in: *Schnabl/Scholz* (Hrsg.), Aufgeschlossen für Wandel - verankert in gemeinsamen Grundwerten, Köln 2013, S. 141–149.

Hendler, Reinhard, § 1 Grundbegriffe der Selbstverwaltung, in: *Püttner/Mann* (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Auflage, Berlin 2007, S. 3–22.

Heußner, Hermann K., Zur Integration von Volksgesetzgebung in das politische System Deutschlands, in: *Mörschel/Efler* (Hrsg.), Direkte Demokratie auf Bundesebene, Baden-Baden 2013, S. 21–39.

Jung, Otmar, Grundsatzfragen der direkten Demokratie, in: *Kost* (Hrsg.), Direkte Demokratie in den deutschen Ländern, Wiesbaden 2005, S. 312–366.

Jung, Otmar, Demokratie und Föderalismus, in: *Härtel* (Hrsg.), Handbuch Föderalismus - Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Berlin, Heidelberg 2012, S. 223–248.

Kirchhof, Paul, Großvorhaben in einer empörten Gesellschaft, in: *Dolde/Kirchhof/Paetow/Uechtritz* (Hrsg.), Umwelt und Planung, München 2014, S. 3–26.

Kleindiek, Ralf, Machen Volksgesetzgebung und Transparenz unsere Demokratie besser?, in: *Bäuerle/Dann/Wallrabenstein* (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven, Tübingen 2013, S. 175–198.

Kubiniok, Jochen, Umweltaspekte, in: *Bauer/Freeden/Jacobi/Neu* (Hrsg.), Handbuch Tiefe Geothermie, Berlin 2014, S. 379–395.

Lange, Klaus, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: *Bäuerle/Dann/Wallrabenstein* (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven, Tübingen 2013, S. 213–230.

Laubinger, Hans-Werner, Bürgerbeteiligung im Kommunalrecht, in: *Seok/Ziekow* (Hrsg.), Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Berlin 2008, S. 173–198.

Mann, Thomas, Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, 2. Referat, in: *Biaggini/Walter/Gärditz/Pünder* (Hrsg.), Repräsentative Demokratie in der Krise?, Berlin 2013, S. 545–589.

Maurer, Hartmut, Volksabstimmung und Volksgesetzgebung in Baden-Württemberg, in: *Würtenberger/Heckmann/Schenke/Sydow* (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit im Wandel, Berlin 2013, S. 731–755.

Mayer, Franz C., Direkte Demokratie und die Europäische Union, in: *Mörschel/Efler* (Hrsg.), Direkte Demokratie auf Bundesebene, Baden-Baden 2013, S. 147–160.

Merten, Detlef, § 73 Grundrechtsverzicht, in: *Merten/Papier* (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Heidelberg 2013, S. 717–748.

Mörschel, Tobias/*Efler*, Michael, Direkte Demokratie auf Bundesebene. Einleitung, in: *Mörschel/Efler* (Hrsg.), Direkte Demokratie auf Bundesebene, Baden-Baden 2013, S. 7–9.

Möstl, Markus, Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive, 1. Referat von Professor Dr. Markus Möstl, in: *Biaggini/Walter/Gärditz/Pünder* (Hrsg.), Repräsentative Demokratie in der Krise?, Berlin 2013, S. 355–410.

Ossenbühl, Fritz, Der Gesetzgeber als Exekutive, Verfassungsrechtliche Überlegungen zur Legalplanung, in: *Hoppe/Erbguth* (Hrsg.), Planung, München 2000, S. 183–194.

Papier, Hans-Jürgen, Einführung in das Thema, in: Gesellschaft für Rechtspolitik Trier/Institut für Rechtspolitik Trier (Hrsg.), Bitburger Gespräche in München, Tübingen 2012, S. 11–19.

Renn, Ortwin, Partizipation bei öffentlichen Planungen. Möglichkeiten, Grenzen, Reformbedarf, in: *Keil/Thaidigsmann* (Hrsg.), Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie, Wiesbaden 2013, S. 71–97.

Rothörl, Stefan, Wärmenutzung, in: *Bauer/Freeden/Jacobi/Neu* (Hrsg.), Handbuch Tiefe Geothermie, Berlin 2014, S. 715–738.

Schmitz, Heribert, Planungsvereinheitlichungsgesetz und Auswirkungen auf die Öffentlichkeitsbeteiligung, in: *Frenz* (Hrsg.), Öffentlichkeitsbeteiligung und Bergrecht, Clausthal-Zellerfeld 2014, S. 43–53.

Starck, Christian, Grundrechtliche und demokratische Freiheitsidee, in: *Isensee/Kirchhof/Böckenförde/Haferkamp/Schmon* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Heidelberg 2005, S. 3–29.

Steinbeiß-Winkelmann, Christine, Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung, in: *Ziekow* (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Berlin 1998, S. 201–224.

Stober, Ingrid, Thermisches Regime der Erde, in: *Bauer/Freeden/Jacobi/Neu* (Hrsg.), Handbuch Tiefe Geothermie, Berlin 2014, S. 1–17.

Stockhausen, Sonja/*Grünitz*, Jessica, Fördermöglichkeiten, in: *Bauer/Freeden/Jacobi/Neu* (Hrsg.), Handbuch Tiefe Geothermie, Berlin 2014, S. 543–558.

Trute, Hans-Heinrich, Die demokratische Legitimation der Verwaltung, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Auflage, S. 341–436.

Tschauder, Andreas/*Hübner, Holsten, Auer, Edna,* Genehmigungsverfahren von Geothermiekraftwerken, in: *Bauer/Freeden/Jacobi/Neu* (Hrsg.), Handbuch Tiefe Geothermie, Berlin 2014, S. 507–526.

Waechter, Kay, Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, 1. Referat, in: *Biaggini/Walter/Gärditz/Pünder* (Hrsg.), Repräsentative Demokratie in der Krise?, Berlin 2013, S. 499–543.

Wegener, Bernhard, Referat von Prof. Dr. Bernhard Wegener, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, München 2013, S. M 59-M 80.

Willi Blümel, "Demokratisierung der Planung" oder rechtsstaatliche Planung, in: *Forsthoff/Schnur* (Hrsg.), Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972, S. 9–36.

Winkler, Markus, § 3 Kommunalrecht, in: *Hendler/Hufen/Jutzi* (Hrsg.), Landesrecht Rheinland-Pfalz, 6. Auflage, Baden-Baden 2012, S. 127–188.

Wißmann, Hinnerk, Die Anforderungen an ein zukunftsfähiges Infrastrukturrecht, in: *Ehrenzeller/Wallrabenstein/Haltern/Reimer/Böhm/Germann/Dörr/Wissmann/Biaggini* (Hrsg.), Zukunftsgestaltung durch Öffentliches Recht, Berlin 2014, S. 369–427.

Ziekow, Jan, Zügige Verwaltungsverfahren, in: *Ziekow* (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Berlin 1998, S. 51–95.

Ziekow, Jan, 3. Kapitel: Materielle Anforderungen an die Planung, I.-VI., in: *Ziekow* (Hrsg.), Praxis des Fachplanungsrechts, Düsseldorf 2004, S. 177–238.

Ziekow, Jan, Rechtsschutz gegen Kontrollerlaubnisse, in: *Erbguth* (Hrsg.), Effektiver Rechtsschutz im Umweltrecht?, Baden-Baden 2005, S. 81–97.

Ziekow, Jan, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, München 2013.

Zuleeg, Manfred, Kommunalwahlrecht für Unionsbürger, in: *Schefold/Bovenschulte* (Hrsg.), Demokratie und Selbstverwaltung in Europa, Baden-Baden 2001, S. 117–127.

Zeitschriftenaufsätze

Appel, Ivo, Staat und Bürger in Umweltverwaltungsverfahren, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2012, S. 1361–1369.

Arnim, Hans Herbert v., Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1990, S. 85–97.

Augsberg, Steffen, Wer ist das Volk?, Die Pluralität demokratischer Entscheidungsverfahren im Bundesstaat als Herausforderung für Verfassungsrecht und Demokratietheorie, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2012, S. 251–265.

Barczak, Tristan, Der gebundene Verwaltungsakt unter Verhältnismäßigkeitsvorbehalt, Zur Berücksichtigung einzelfallbezogener Gerechtigkeits- und Billigkeitserwägungen im Rahmen gesetzlich gebundenen Verwaltungshandelns, Verwaltungsarchiv (VerwArch) 105 (2014), S. 142–181.

Beckmann, Martin, Öffentlichkeitsbeteiligung vor der Zulassung bergbaulicher Vorhaben, Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 2014, S. 206–214.

Berlin, Christoph, Die nachbarrechtliche Lösung geothermischer Nutzungskonflikte, Natur und Recht (NuR) 2014, S. 476–482.

Bertrams, Michael, Bürgerbeteiligung bei Großprojekten, Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.) 2012.

Bleckmann, Albert, Die Zulässigkeit des Volksentscheides nach dem Grundgesetz, JuristenZeitung (JZ) 1978, S. 217–223.

Böhm, Monika, Bürgerbeteiligung nach Stuttgart 21: Änderungsbedarf und -perspektiven, Natur und Recht (NuR) 33 (2011), S. 614–619.

Britz, Gabriele, Die Mitwirkung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Einrichtungen des öffentlichen Rechts, Verwaltungsorganisation zwischen Legitimationserfordernis und Rationalisierungswunsch, Verwaltungsarchiv (VerwArch) 91 (2000), S. 418–437.

Burgi, Martin, Das Bedarfserörterungsverfahren: Eine Reformoption für die Bürgerbeteiligung bei Großprojekten, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2012, S. 277–280.

Decker, Andreas, Der Privilegierungstatbestand des § 35 I BauGB - Aktuelle Gesetzesänderungen und neue, examensrelevante Rechtsprechung, Juristische Arbeitsblätter (JA) 2014, S. 481–487.

Deutsch, Markus, Energie aus der Tiefe, Tiefe Geothermie und unkonventionelles Erdgas, W+B – Zeitschrift für Deutsches und Europäisches Wasser-, Abwasser- und Bodenschutzrecht (W+B) 2014, S. 79–94.

Dienel, Peter, Partizipation in Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung, Die Verwaltung (Die Verw.) 4 (1971), S. 151–176.

Durinke, Peter/*Fiedler*, Caroline, Zulässigkeit und Grenzen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in der Bauleitplanung, Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 2012, S. 531–537.

Durner, Wolfgang, Möglichkeiten der Verbesserung förmlicher Verwaltungsverfahren am Beispiel der Planfeststellung, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2011, S. 354–363.

Durner, Wolfgang/*Karrenstein*, Fabian, Anmerkungen zum Urteil des BVerfG in der Rechtssache "Garzweiler", Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2014, S. 182–184.

Eisenmenger, Sven, Realisierungsgesetze zur Durchsetzung von Infrastrukturprojekten, Zur besonderen Renaissance der "Stendal-Entscheidung" des BVerfG, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2013, S. 621–624.

Elicker, Michael, Verbietet das Grundgesetz ein Referendum über die EU-Verfassung?, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2004, S. 225–232.

Erbguth, Wilfried, Unterirdische Raumordnung, zur raumordnungsrechtlichen Steuerung untertägiger Vorhaben, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2011, S. 121–126.

Erler, Gisela/*Arndt*, Ulrich, Die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung für die Landesverwaltung Baden-Württemberg - auf dem Weg zu mehr Bürgerbeteiligung im Planungswesen, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBlBW) 2014, S. 81–91.

Ewer, Wolfgang, Kein Volksentscheid über die Zulassung von Infrastrukturprojekten, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2011, S. 1328–1331.

Ewer, Wolfgang/*Behnsen*, Alexander/*Dahmke*, Andreas, Raumordnungsrecht für den geologischen Untergrund, Schleswig-Holsteinischen Anzeigen (SchlHA) 2013, S. 89–94.

Franzius, Claudio, Stuttgart 21: Eine Epochenwende?, Gewerbearchiv (GewArch) 2012, S. 225–236.

Frenz, Walter, Moratorium für Fracking?, Zeitschrift für neues Energierecht (ZNER) 2013, S. 344–347.

Gärditz, Klaus Ferdinand, Angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturplanungen als Herausforderung an das Verwaltungsrecht im demokratischen Rechtsstaat, Gewerbearchiv (GewArch) 2011, S. 273–279.

Geitmann, Roland, Volksentscheide auf Bundesebene, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1988, S. 126–131.

Groß, Thomas, Stuttgart 21: Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2011, S. 510–515.

Große, Andreas, Strom und Wärme aus der Tiefe, Zur Genehmigung und Förderung tiefengeothermischer Anlagen, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2009, S. 535–543.

Guckelberger, Annette, Die gehobene wasserrechtliche Erlaubnis, Verwaltungsarchiv (VerwArch) 2010, S. 139–158.

Guckelberger, Annette, Schnellerer Energienetzausbau durch Unionsrecht?, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2014, S. 805–813.

Guckelberger, Annette, Wahlsystem und Wahlrechtsgrundsätze Teil I – Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit und Geheimheit der Wahl, Juristische Arbeitsblätter (JA) 2012, S. 561–566.

Gurlit, Elke, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? – Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, JuristenZeitung (JZ) 2012, S. 833–841.

Hartmann, Bernd J., Volksgesetzgebung: Ausüben von Staatsgewalt oder Ausleben von Freiheit?, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2006, S. 1269–1277.

Haug, Volker M., Volksgesetzgebung auf verfassungsrechtlichem Neuland, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der baden-württembergischen Volksabstimmung über as "S21-Kündigungsgesetz", Zeitschrift für Paramentsfragen (ZParl) 2012, S. 446–466.

Haug, Volker M., Der Ausbau der Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg - Eine Zwischenbilanz zur "Politik des Gehörtwerdens", Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBlBW) 2014, S. 281–286.

Haug, Volker M., "Partizipationsrecht" - Ein Plädoyer für eine eigene juristische Kategorie, Die Verwaltung (Die Verw.) 47 (2014), S. 221–241.

Haug, Volker M./*Schadtle*, Kai, Der Eigenwert der Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsrecht, Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des § 46 VwVfG, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2014, S. 271–274.

Hellriegel, Mathias, Rechtsrahmen für eine Raumordnung zur Steuerung unterirdischer Nutzungen, Konkurrenzkampf unter der Erde, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2013, S. 111–116.

Helms, Ludger, Demokratiereformen: Herausforderungen und Agenden, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 2011, S. 12–18.

Hendler, Reinhard, Zu den Vorzügen und Nachteilen verstärkter Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene, Der Landkreis (Der Landkreis) 1995, S. 321–325.

Henneke, Hans-Günter, Thema: Wutbürger in Verantwortung: Partizipation und direkte Demokratie in Kommunen und Ländern, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2012, S. 1072–1082.

Henneke, Hans-Günter, Wutbürger als Standortfaktor? Bürgerschaftliche Aktivierung und effiziente Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Der Landkreis (Der Landkreis) 2012, S. 74 ff.

Hermanns, Caspar David/*Hönig*, Dietmar, Das Verhältnis von naturschutzrechtlichen Schutzgebietsausweisungen zur kommunalen Bauleitplanung, Natur und Recht (NuR) 2011, S. 27–32.

Hertel, Wolfram/*Munding*, Christoph-David, Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und andere Neuerungen durch das Planfeststellungsvereinheitlichungsgesetz, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2013, S. 2150–2155.

Heußner, Hermann K./*Pautsch*, Arne, Der Griff nach dem Plebiszit, Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Probleme der konsultativen Volksbefragung, NVwZ-Extra (NVwZ-Extra) 2014, S. 1–8.

Hien, Eckart, Bürgerbeteiligung im Spannungsfeld der Gewaltenteilung?, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2014, S. 495–498.

Hill, Hermann, Integratives Verwaltungshandeln - Neue Formen von Kommunikation und Bürgermitwirkung, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 1993, S. 973–982.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, Tendenzen in der Verwaltungsrechtsentwicklung, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1997, S. 433–442.

Hoppe, Werner, Bergbauberechtigungen als verfassungskräftige Eigentumsposition und ihr Schutz gegen Überplanung, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 1982, S. 101–112.

Hoppe, Werner, Verfassungsrechtliche Grundlagen der Regelung des Verhältnisses von Oberflächeneigentum und Bergbau, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 1993, S. 221–230.

Huber, Peter M., Parlamentarische und plebiszitäre Gesetzgebung im Widerstreit, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2009, S. 311–337.

Jung, Otmar, Kommunale Direktdemokratie mit Argusaugen gesehen, Bayrische Verwaltungsblätter (BayVBl) 1998, S. 225–233.

Kahl, Wolfgang, Hochschulräte - Demokratieprinzip - Selbstverwaltung, Unter besonderer Berücksichtigung des Aufsichtratsmodells in Baden-Württemberg, Archiv des öffentlicen Rechts (AöR) 2005, S. 225–262.

Keienburg, Bettina, Das bergrechtliche Betriebsplanzulassungsverfahren, Unter besonderer Berücksichtigung des Sonderbetriebsplans „Abbaueinwirkungen auf das Oberflächeneigentum", Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2013, S. 1123–1128.

Keienburg, Bettina, Verfassungs- und europarechtliche Fragen hinsichtlich der Standortauswahl eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2014, S. 1133–1139.

Kersten, Jens, Schwarmdemokratie, Juristische Schulung (JuS) 2014, S. 673–680.

Kerth, Yvonne, Geothermiekraftwerk im Außenbereich privilegiert zulässig, Anmerkung zu VG Karlsruhe, Urt. v. 1.8.2013 - 5 K 2037/12, EnWZ (EnWZ) 2014, S. 40–42.

Kirchhof, Paul, Zur Verfassungsmäßigkeit einer Volksabstimmung über "Stuttgart 21", Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 2010, S. 412–448.

Kramer, Urs/*Cosovic*, Ana, Direkte Demokratie und Bauleitplanung in Hessen, Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht (LKRZ) 2013, S. 184–190.

Kühling, Jürgen/*Wintermeier*, Florian, Die Bauleitplanung als Gegenstand plebiszitärer Bürgerbeteiligung, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2012, S. 317–325.

Kühne, Gunther, Bestandsschutz und Verfahrensstufung im Betriebsplanverfahren, Bemerkungen zum Urteil des BVerwG vom 13.12.1991 - 7C 25.90, Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 1992, S. 218–221.

Kühne, Gunther, Verfassungsrechtliche Fragen der bergrechtlichen Enteignung, Zum Garzweiler-Urteil des BVerfG vom 17.12.2013, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2014, S. 321–326.

Kumpf, Tobias, Genehmigungserfordernisse bei Geothermieprojekten, Recht der Erneuerbaren Energien (REE) 2011, S. 135–138.

Merkel, Wolfgang, Volksabstimmungen: Illusion und Realität, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 2011, S. 47–55.

Meyer, Hans, Volksabstimmungen im Bund: Verfassungslage nach Zeitgeist?, JuristenZeitung (JZ) 2012, S. 538–546.

Pellens, Martin, Rechtsschutz gegen Gaspipelines in Küstengewässern, Natur und Recht (NuR) 1996, S. 281–287.

Pestalozza, Christian, Startbahn frei für das Verwaltungs(akt) referendum!, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1982, S. 1571–1574.

Reinhardt, Michael, Geothermiebohrungen und Wasserrecht, Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 2009, S. 289–294.

Ritgen, Klaus, Zu den thematischen Grenzen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2000, S. 129–136.

Saurer, Johannes, Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2012, S. 1082–1089.

Schellenberger, Jens, Zur Zulässigkeit von konsultativen Bürgerbefragungen, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBlBW) 2014, S. 46–52.

Schink, Alexander, Bürgerakzeptanz durch Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planfeststellung, Defizite und Verbesserungsvorschläge, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2011, S. 226–248.

Schink, Alexander, Verstärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung und neue UVP-Anforderungen für Unternehmen, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2013, S. 1347–1355.

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, Archiv des öffentlicen Rechts (AöR) 116 (1991), S. 329–349.

Schmitz, Heribert/*Prell*, Lorenz, Planungsvereinheitlichungsgesetz, Neue Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2013, S. 745–754.

Schönenbroicher, Klaus, Der Entwurf des Planungsvereinheitlichungsgesetzes des Bundes, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBlBW) 2012, S. 445–449.

Schröer, Thomas/*Kullick*, Christian, Vorstellung des Gesetzentwurfs zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben, Neue Zeitschrift für Bau- und Vergaberecht (NZBau) 2012, 490491 f.

Schwab, Joachim, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und behördliche Genehmigungsverfahren, Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 2014, S. 281–290.

Schwab, Joachim, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und Genhmigungsverfahren, Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 2014, S. 281–290.

Schwarz, Kyrill-A., Erweiterungen des Kreises der Wahlberechtigten Ausländer auf Landes- und Kommunalebene?, Archiv des öffentlicen Rechts (AöR) 138 (2013), S. 411–434.

Seuser, Anna Alexandra, Unkonventionelles Erdgas, Natur und Recht (NuR) 2012, S. 8–18.

Steiger, Dominik, Mehr direkte Demokratie? Gewagt!, Juristische Ausbildung (JURA) 2014, S. 963–975.

Steinberg, Rudolf, Elemente volksunmittelbarer Demokratie im Verwaltungsstaat, Die Verwaltung (Die Verw.) 16 (1983), S. 465–486.

Steinberg, Rudolf, Die Bewältigung von Infrastrukturvorhaben durch Verwaltungsverfahren – eine Bilanz, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2011, S. 340–351.

Stüer, Bernhard, Das Planungsvereinheitlichungsgesetz, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2013, S. 700–707.

Stüer, Bernhard/*Buchsteiner*, Dirk, Stuttgart 21: Eine Lehre für die Planfeststellung, Großprojekte mit verstärkter Öffentlichkeitsbeteiligung oder: "gehe zurück auf los?", Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 2011, S. 335–342.

Töpfer, Frank-Rainer/*Butler*, Janet, Rechtsrahmen für die Geothermienutzung in Deutschland, Energiewirtschaftliche Tagesfragen (ET) 2011, S. 78–82.

Unger, Sebastian, Sicherung kommunaler Bürgerbegehren, Verwaltungsprozessuale Strategien zur Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie auf kommunaler Ebene, Archiv des öffentlicen Rechts (AöR) 139 (2014), S. 80–124.

Wittreck, Fabian, Volksgesetzgebung: Königsweg oder Irrweg der direkten Demokratie?, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE) 2010, S. 553–563.

Wittreck, Fabian, Demokratische Legitimation von Großvorhaben, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2011, S. 209–225.

Wohlfarth, Jürgen, Neue Formen der Bürgerbeteiligung bei Groß- uind Kleinvorhaben, Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht (LKRZ) 2013, S. 138–143.

Ziekow, Jan, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, Neue Juristische Wochenschrift - Beilage (NJW-Beilage) 2012, S. 91–94.

Ziekow, Jan, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, Der Beginn einer neuen Verwaltungskultur, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2013, S. 754–760.

Zöllner, Dieter, Bürgerbegehren - Erfahrungen und Perspektiven, Bayrische Verwaltungsblätter (BayVBl) 2013, S. 129–138.

Sonderhefte zu Zeitschriften

Watzke, Hans-Georg (Hrsg.), Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, Sonderausgabe Juli 2012, Erneuerbare Energien unter dem Schwerpunkt der Windkraft, München 2012.

Berichte / Reporte / Studien / Internetdokumente

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Nutzungen im Untergrund vorsorgend steuern, Für eine Raumordnung des Untergrundes, Hannover 2012, online abrufbar unter: http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_91.pdf, zuletzt geprüft am: Dienstag, 12. August 2014.

Brumme, Reiner, Genehmigungsverfahren für tiefengeothermische Anlagen, Bergrecht, Wasserrecht, Baurecht, Immissionsschutzrecht, Naturschutzrecht, Flächen und Wege für Leitungen, Strahlenschutzrecht, online abrufbar unter: http://ra-brumme.de/1-Genehmigungsverfahren.pdf, zuletzt geprüft am: Freitag, 18. Juli 2014.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutzund Reaktorsicherheit (BMU), Tiefe Geothermie, Nutzungsmöglichkeiten für Deutschland, 3. Auflage 2011, online abrufbar unter: http://www.geoenergy-celle.de/tl_files/gec/downloads/Tiefengeothermie/Tiefengeothermie_BMU.pdf, zuletzt geprüft am: Dienstag, 12. August 2014.

Dannwolf, Uwe/*Heckelsmüller*, Anke/*Steiner*, Nikolaus/*Rink*, Carola/*Weichgrebe*, Dirk/*Kayser*, Katrin/*Zwafink*, Ralph/*Rosenwinkel*, Karl–Heinz/*Fritsche*, Uwe R./*Fingerman*, Kevin/*Hunt*, Suzanne/*Rüter*, Horst/*Donat*, Andreas/*Bauer*, Stefan/*Runge*, Karsten/*Heinrich*, Sebastian, Umweltauswirkungen von Fracking bei der Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas - insbesondere aus Schiefergaslagerstätten, Texte Juni 2014, online abrufbar unter: http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_53_2014_umweltauswirkungen_von_fracking.pdf, zuletzt geprüft am: Donnerstag, 18. September 2014.

Deutscher JuristenTag e.V., Beschlüsse des 69. Deutschen Juristentages München 2012 2012, online abrufbar unter: http://www.djt.de/fileadmin/downloads/69/121206_djt_69_beschluesse_web_rz.pdf, zuletzt geprüft am: Dienstag, 26. August 2014.

Eickenjäger, Sebastian, Verkrusteter Volksbegriff stoppt Initiative für mehr Demokratie, Bremischer Staatsgerichtshof zur Ausweitung des Wahlrechts auf Unionsbürger_innen und Drittstaatler_innen 9.9.2014, online abrufbar unter: http://www.juwiss.de/47-2014/#more-8135.

Geschäftsstelle Mediationsverfahren zur Zukunft der Tiefen Geothermie in der Vorderpfalz, Ergebnisse der Mediation Tiefe Geothermie Vorderpfalz, online abrufbar unter: http://mediation-tiefe-geothermie-vorderpfalz.de/files/documents/Abschlussdokument.pdf, zuletzt geprüft am: Dienstag, 12. August 2014.

Interministerielle Arbeitsgruppe "Bürgerbeteiligung bei raumbedeutsamen und politisch relevanten Großvorhaben", Bericht 21.06.2011, online abrufbar unter: http://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/2-4-16.pdf, zuletzt geprüft am: Dienstag, 12. August 2014.

Kornelius, Bernhard/*Roth*, Dieter, Politische Partizipation in Deutschland, Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, Gütersloh 2004, online abrufbar unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-48FFDC79-CBF0F926/bst/xcms_bst_dms_30910_30911_2.pdf, zuletzt geprüft am: Dienstag, 5. August 2014.

Mehr Demokratie e. V., Bürgerbegehrensbericht 2012, online abrufbar unter: http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2012-09-04_BB-Bericht2012.pdf, zuletzt geprüft am: Sonntag, 13. Juli 2014.

Meiners, Hans-Georg/*Denneborg*, Michael/*Müller*, Frank/*Bergmann*, Axel/*Weber*, Frank-Andreas/*Dopp*, Elke/*Hansen*, Carsten/*Schüth*, Christoph/*Buchholz*, Georg/*Gaßner*, Hartmut/*Sass*, Ingo/*Homuth*, Sebastian/*Priebs*, Robert, Umweltauswirkungen von Fracking bei der Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas aus unkonventionellen Lagerstätten – Risikobewertung, Handlungsempfehlungen und Evaluierung bestehender rechtlicher Regelungen und Verwaltungsstrukturen 2012, online abrufbar unter: http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4346.pdf, zuletzt geprüft am: Mittwoch, 27. August 2014.

Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz, Tiefe Geothermie Vorderpfalz, Ein vom Land Rheinland-Pfalz initiiertes Verfahren zur Konfliktlösung, online abrufbar unter: http://mediation-tiefe-geothermie-vorderpfalz.de/sites/mediation-tiefe-geothermie-vorderpfalz.de/files/documents/GEO_140319_SRP_20Seiter.pdf, zuletzt geprüft am: Sonntag, 13. Juli 2014.

Preuß, Ulrich K., Rechtsgutachten über die rechtlichen Möglichkeiten der Freien Hansestadt Bremen, durch Entscheidung der Bremischen Bürgerschaft ein Wahlrecht für Drittstaatler zu den Beiräten der Stadtgemeinde Bremen und ein Wahlrecht der EU-Bürger zur Bürgerschaft (Landtag) einzuführen 1.8.2012, online abrufbar unter: http://www.bremische-buergerschaft.de/uploads/media/Gutachten_Prof_Dr_Dr_hc_Ulrich_K_Preuss_vom_182012.pdf, zuletzt geprüft am: Montag, 8. September 2014.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung, Sondergutachten Januar 2011, Berlin, online abrufbar unter: http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2011_07_SG_Wege_zur_100_Prozent_erneuerbaren_Stromversorgung.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am: Dienstag, 12. August 2014.

Urban, Karl, Fracking für die Geothermie, Umweltauswirkungen der tiefen Erdwärme in der Diskussion, online abrufbar unter: http://www.deutschlandfunk.de/fracking-fuer-die-geothermie.676.de.html?dram:article_id=237239, zuletzt geprüft am: Freitag, 18. Juli 2014.

Vehrkamp, Robert/*Tillmann*, Christina, Vielfältige Demokratie, Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden", Gütersloh 2014, online abrufbar unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-00AF8E5E-6B188C37/bst/xcms_bst_dms_40279_40280_2.pdf, zuletzt geprüft am: Montag, 8. September 2014.

Geothermiekraftwerk Landau, online abrufbar unter: http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Geothermiekraftwerk_Landau&oldid=131942562, zuletzt geprüft am: Sonntag, 13. Juli 2014.

Pressemitteilungen

Stadt Meinigen, Büro des Bürgermeisters - Öffentlichkeitsarbeit, Bürgerbegehren zur Tiefengeothermie zugelassen 13.3.2014, online abrufbar unter: http://www.meiningen.de/index.phtml?object=tx|1893.2.1&ModID=7&FID=1893.2067.1&sNavID=1893.14&mNavID=1893.14&La=1, zuletzt geprüft am: Montag, 1. September 2014.

Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten - Rheinland-Pfalz, Pressestelle, Höfken: Schutz des Trinkwassers hat oberste Priorität/ Fracking muss zurückstehen 21.1.2014, online abrufbar unter: http://mulewf.rlp.de/no_cache/aktuelles/einzelansicht/archive/2014/january/article/hoefken-schutz-des-trinkwassers-hat-oberste-prioritaet-fracking-muss-zurueckstehen/, zuletzt geprüft am: Donnerstag, 24. Juli 2014.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Pressestelle, Überblick über die geplante "Fracking"-Regelung 4.7.2014, online abrufbar unter: http://www.bmub.bund.de/themen/wasser-abfall-boden/binnengewaesser/fracking-regelung/, zuletzt geprüft am: Donnerstag, 24. Juli 2014.

Zeitungsartikel

Deutsche Presseagentur, Erdwärme im Kreis Böblingen 15 Bohrungen werden überprüft, Stuttgarter-Zeitung 14.02.2014, online abrufbar unter: http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.erdwaerme-im-kreis-boeblingen-15-bohrungen-werden-ueberprueft.1be08995-5477-414e-a167-b5f7bc131fe3.presentation.print.v2.html, zuletzt geprüft am: Sonntag, 13. Juli 2014.

Kade, Claudie, Geißler fordert Bürgerentscheide über Megatrasse, Die Welt 12.2.2014, online abrufbar unter: http://www.welt.de/politik/deutschland/article124785110/Geissler-fordert-Buergerentscheide-ueber-Megatrasse.html, zuletzt geprüft am: Sonntag, 13. Juli 2014.

Nückles, Bärbel, Wie in Staufen - Dorf im Elsass: Nach Erdwärmebohrungen hebt sich der Boden, Badische Zeitung 16.7.2013, online abrufbar unter: http://www.badische-zeitung.de/elsass-x2x/dorf-im-elsass-nach-erdwaermebohrungen-hebt-sich-der-boden--73639586.html, zuletzt geprüft am: Sonntag, 13. Juli 2014.

Redaktion - Pfalz Express, Geothermie-Kraftwerk Landau: Hebungen verursachen erste Risse an der Erdoberfläche, Pfalz Express 13.3.2014, online abrufbar unter: http://www.pfalz-express.de/geothermie-kraftwerk-landau-hebungen-verursachen-erste-risse-der-erdoberflache/, zuletzt geprüft am: Sonntag, 13. Juli 2014.

Reisp, Elisabeth, Spott, Empörung und Gleichgültigkeit, Ostschweiz am Sonntag 21.7.2013, online abrufbar unter: http://www.geothermie.stadt.sg.ch/fileadmin/downloads/Presseberichterstattung/201308/Ostschweiz_am_Sonntag_01.pdf, zuletzt geprüft am: Sonntag, 20. Juli 2014.

Schrader, Christoph, Erdwärme schlägt Wellen, Süddeutsche Zeitung 9.12.2010, online abrufbar unter: http://www.sueddeutsche.de/wissen/erdbeben-erdwaerme-schlaegt-wellen-1.1033839, zuletzt geprüft am: Dienstag, 12. August 2014.

Warscheid, Lothar, Der Energielieferant Erde, Saarbrücker Zeitung 14./15.8.2014, S. A 6.