

(Luft-)Krieg bei Bevölkerung und Politik als rechtswidrig darzustellen. So sei der Öffentlichkeit selten bewusst, dass Kollateralschäden nicht per se rechtswidrig seien, sondern nur bei exzessivem Charakter und dessen vorheriger Erkennbarkeit unter Beachtung der erforderlichen Sorgfalt.

Eine Herabsetzung des Schutzes der Zivilbevölkerung durch den modernen Luftkrieg ist damit letztendlich zu verneinen. Das Recht bietet ausreichende Möglichkeiten, flexibel auf die Herausforderungen neuer Kriegsmodalitäten zu reagieren. Nur ist das Kriegsvölkerrecht ebenso wie das übrige Völkerrecht auf Anwendung und Durchsetzung durch die Staatengemeinschaft angewiesen. Damit endet die Arbeit mit einem Appell an die Staaten, das von ihnen gesetzte Recht einzuhalten – eine Forderung, die so für das gesamte Völkerrecht zu unterstützen ist. Dieses Ergebnis vermag durch seine Gültigkeit für sämtliche Bereiche des Völkerrechts zwar nicht zu überraschen, doch bietet die gründliche und ansprechend aufbereitete Analyse des modernen Luftkrieges und seines Rechtsrahmens dem Leser zahlreiche weiterführende Erkenntnisse und stellt so eine lesenswerte Bereicherung der Völkerrechtswissenschaft dar.

Wiss. Mit. Dr. Elisabeth Rossa, Köln

Anna van den Heuvel, Der bauleitplanerische Ausschlussstatbestand und der Vorwurf seiner Umgehung. Eine Grenzziehung zwischen Planungsrecht und Vorrang des Gemeinderats. 393 S. br. Euro 99,90. Duncker & Humblot, Berlin. ISBN 978-3-428-3-15781-5.

Es gibt wohl nicht nur Dissertationen, die ihren eigentlichen Inhalt hinter dem gewählten Thema so geschickt verstecken, dass selbst kundige Thebaner nicht darauf kommen können, wozu sich die wissenschaftliche Untersuchung eigentlich verhält. Von einer solchen Arbeit ist hier zu berichten. Der Gegenstand des Buchtitels »Der bauleitplanerische Ausschlussstatbestand und der Vorwurf seiner Umgehung« erschließt sich auch nach mehrmaligem intensiven Nachdenken wahrscheinlich selbst Experten nicht. Vielleicht war das auch gerade beabsichtigt, um Neugier zu wecken. Aber das ist eine nicht ganz ungefährliche Methode. Denn Bücher, deren Thema nach ihrem Titel unklar bleibt und Rätsel aufgibt, können sich nicht auf eine hohe Nachfrage verlassen. Denn erfahrungsgemäß wollen die Leser bei der Vorstellung eines Werkes wissen, worum es bei der Abhandlung eigentlich geht. Und auch Autor und Verlag haben zumeist ein Interesse daran, dass die Erkenntnisse des Werkes sich einer weiten Verbreitung sicher sind. Verschwindet bereits der Titel eher im Ungewissen, ist dies eine recht hohe Hypothek. Über ein solches Exemplar ist hier zu berichten.

Sieht man in das Werk hinein, ist der Gegenstand der wissenschaftlichen Befassung eigentlich klar: Es geht um die Zulässigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid an den Grenzen der kommunalen Planungshoheit – also im Kern um das Spannungsverhältnis der bürgerschaftlichen Mitwirkung bei kommunalen Planungsentscheidungen. Soll hier die bürgerschaftliche Partizipation vor dem Hintergrund einer erstarkten Öffentlichkeitsbeteiligung oder die kommunale Selbstverwaltung, zu der nach Art. 28 Abs. 2 GG als Element der Selbstverwaltungsgarantie auch die Planungshoheit

gehört, den ersten Zugriff haben. Wird etwa durch die erstarkenden bürgerschaftlichen Elemente der unmittelbaren Demokratie am Ende die kommunale Planungshoheit ausgehebelt? Oder ist es vielleicht gerade umgekehrt so, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gerade auf kommunaler Ebene einen wichtigen, vielleicht sogar einen entscheidenden Baustein im gewaltenteiligen Staat und einer verstärkten Öffentlichkeitsbeteiligung darstellen?

Die Arbeit verschließt sich diesen Fragestellungen nicht. Folgerichtig gibt sie zunächst einen Überblick über Verfahren und Gegenstand von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in den Ländern. Das ist bei unterschiedlichen kommunalrechtlichen Regelungen in den 16 Bundesländern recht mühsam und führt zu einem nicht einheitlichen Bild. In verschiedenen Ländern wird dabei das Bürgerbegehren durch die Normierung von Ausschlussstatbeständen eingeschränkt. Das wird in den einzelnen Bundesländern allerdings nicht überall einheitlich gehandhabt. Soll in dem einen Bundesland eine Einflussnahme auf die kommunale Bauleitplanung erlaubt sein, während das in dem anderen Bundesland verboten ist. Und damit liegt zugleich das Kernproblem auf dem Tisch: Fordert die im GG zugunsten der Gemeinden gesicherte Planungshoheit einen Vorrang und damit sozusagen einen Ausschluss des Bürgerbegehrens oder lassen sich Bürgerbegehren und Bürgerentscheid mit den verfassungsrechtlichen Garantien der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG und den Landesverfassungen vereinbaren?

Im Ergebnis sieht die Arbeit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid durch die Planungshoheit der Städte und Gemeinden begrenzt. Das wird auch am Beispiel von Gerichtsentscheidungen in den einzelnen Ländern nachvollziehbar und detailreich aufgearbeitet. Der eigentlich spannendste Themenkreis wird ganz am Schluss der Darstellung angeschnitten: Der Vorschlag über eine Rechtsverordnung über die Zulässigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid an der Schnittstelle zur Bauleitplanung. Hier schlägt die Autorin ein Konzept eines Verordnungsvorschlags vor, der nach ihren Vorstellungen offenbar einheitlich in allen Bundesländern auf der Grundlage einer kurzen landesrechtlichen Regelung ergehen soll. In der praktischen Umsetzung ist das allerdings nicht ganz einfach. Denn eine in allen Ländern einheitliche Regelung mit einer jeweils gleichlautenden Rechtsverordnung wird sich nach den Erfahrungen mit solchen Vorhaben nur schwer erreichen lassen.

Deshalb könnte es vielleicht näher liegen, den verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Rahmen vor dem Hintergrund der Planungshoheit der Gemeinden und dem bundesrechtlich verbindlich festgelegten Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB; BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 – 4 C 105.66, BVerwGE 34, 301 = DVBl 1970, 414; Urt. v. 05.07.1974 – 4 C 50.72, BVerwGE 45, 309 = DVBl 1975, 767 – DeLog-Detag; Urt. v. 14.02.1975 – IV C 21.74, BVerwGE 48, 56 = DVBl 1975, 713 – B 42; Beschl. v. 09.11.1979 – 4 N 1.78, BVerwGE 59, 87 = DVBl 1980, 233 – Normenkontrolle) bei der nächsten BauGB-Novelle in einer einheitlichen Vorgabe zu umschreiben, die dann sozusagen automatisch in allen Ländern gilt. Eine solche Regelung hat die Verfasserin zu Beginn ihres Vorschlags wohl für die Landesgesetzgeber wie folgt umschrieben: »Ein Bürgerbegehren ist unzulässig im

Verfahren der Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen. Dies gilt nicht für Bürgerbegehren über den Aufstellungs-, Änderungsaufstellungs- und Ergänzungsaufstellungsbeschluss.« Hinzugefügt werden könnte: »Das Nähere regelt das Landesrecht.«

Wäre dann der Titel der Untersuchung etwa wie folgt gefasst worden: »Die Zulässigkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid an den Grenzen der kommunalen Planungshoheit«, dann hätte die Arbeit mit vergleichsweise wenigen Handgriffen gerade für den an der Praxis interessierten Leser noch deutlich gewonnen.

Rechtsanwalt FAVerwR Prof. Dr. Bernhard Stüer,
Münster/Osnabrück

Butz Peters, Untersuchungsausschussrecht. Länder und Bund. 2. Aufl. 2020. XXXIV, 469 S. br. Euro 89,00. C. H. Beck, München. ISBN 978-3-4067-1960-8.

Rechtsanwalt Dr. *Butz Peters* ist der allgemeinen Öffentlichkeit mindestens so bekannt wie der Fachöffentlichkeit. Hat er doch nicht nur einige Zeit die ZDF-Sendung Aktenzeichen xy ungelöst moderiert, sondern vor allem auch durch mehrere Buchpublikationen für den allgemeinen Markt über die Geschichte der Rote Armee Fraktion (RAF) von sich reden gemacht.

Vom Strafrecht ist es nicht weit zum Recht der Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse. Denn diese werden ja schon klassisch teilweise nach dem Strafprozessrecht verwaltet.

Peters hat sich in den letzten Jahren auf das Untersuchungsausschussrecht als Rechtsbeistand von Zeugen und Betroffenen spezialisiert. Sein erstmals 2012 aufgelegtes Buch zum Untersuchungsausschussrecht ist nun erneut erschienen und wurde hierbei insbesondere um ein abschließendes Kapitel zum Kostenrecht erweitert.

Bereits im Vorwort trifft *Peters* eine wohl zutreffende Feststellung, wonach parlamentarische Untersuchungsausschüsse »entgegen immer wieder zu vernehmender Unkenrufe« kein »stumpfes Schwert« seien, und macht dies an zahlreichen in der öffentlichen Diskussion bekannten Untersuchungsausschüssen fest.

Der Band ist insgesamt in sechs große Teile (A. bis F.) und 20 Kapitel eingeteilt. Bereits in der Einführung (A.) wird neben einem Überblick in die Tätigkeit eines Untersuchungsausschusses und der geschichtlichen Entwicklung des Untersuchungsausschusswesens explizit auf »Die Rechte der Minderheit« (3. Kapitel) eingegangen, so dass bereits der Einführungsteil gesondert als komprimierte Darstellung des Untersuchungsausschusswesens gelesen werden kann. Könnte

man meinen, dies sei nur Folge der journalistischen Ausbildung des Verfassers, so muss dem aber entgegengehalten werden, dass bereits die Einführung eine fundierte Auseinandersetzung insbesondere mit der Rechtsprechung beinhaltet und zudem auch ein Vergleich der unterschiedlichen Rechtslagen in den Bundesländern.

Im Teil B. geht es um die »Einsetzung des Untersuchungsausschusses«, näher aufgeteilt in »Einsetzungsvoraussetzungen« (4. Kapitel), den Einsetzungsantrag im Parlament (5. Kap.), den Einsetzungsbeschluss (6. Kap.) und den Rechtsschutz gegen diesen Beschluss (7). Erst nach Durchlaufen dieser (möglichen) Verfahrensschritte ist der Untersuchungsausschuss eingesetzt. Auch in diesem Teil versteht es der Verfasser, seine Darstellung stets durch praktische Erfahrungen über Fallgestaltungen namentlich in der jüngeren Vergangenheit der Staatspraxis anzureichern. So wird etwa die Rolle des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuss beschrieben (Rdnr. 120).

Teil C. ist dann dem Untersuchungsausschuss als solchem gewidmet, beginnend mit der »Zusammensetzung« (8. Kapitel) und die »Verfahrensgestaltung« (9.). Ein weiterer link zwischen den beiden beruflichen Positionen des Verfassers bildet das 10. Kapitel über die »Medienberichterstattung«, die dann ergänzt wird durch ein Kapitel zum »Geheim-schutz« (11.). Ein besonderer Abschnitt ist wiederum der »Beweiserhebung« gewidmet (D.) – von den »Rechtsgrundlagen« (12. Kapitel) bis zu Zeugen (16.) und Sachverständigen (17.). Von besonderem Interesse ist hier freilich der Zeugenbeweis, und das sehr umfangreiche Kapitel enthält zusätzlich einige »Formulierungsmöglichkeiten« für Aussagegenehmigungen und Aktenvorlagen (Rdnr. 836) sowie zur Auferlegung von Kosten (Rdnr. 888) und zur Erzwingungshaft (Rdnr. 891).

Das »Verfahrensende« (Teil E.) wird in zwei Kapiteln dargestellt, nämlich einmal über den Bericht (18.), worin die verschiedenen Varianten eines Berichts dargestellt werden (Rdnr. 946), und einer Darstellung der unterschiedlichen Beendigungsforen und -gründe (19.). Im neuen Kapitel 20 geht es dann um »Kosten und Auslagen.«.

Alles in allem: Der Band bietet einerseits eine ausreichende Kommentierung der einschlägigen Vorschriften, die der Praktiker gegebenenfalls durch Zuhilfenahme von Spezialliteratur ergänzen kann, zum anderen ist er aber einfach ein praktisches Handbuch mit dem der Respekt vor der Aufgabe, an einem durch strafprozessuale Prinzipien geprägten parlamentarischen Verfahren beteiligt zu sein, wohl auf ein erträgliches Maß reduziert werden kann. Es gibt kein vergleichbares Werk auf dem Markt.

Rechtsanwalt Dr. Matthias Wiemers, Berlin