

Rechtliche Grundlagen der Bürgerbeteiligung

Uwe Lübking

I. Bürgerbeteiligung ist Grundprinzip der kommunalen Selbstverwaltung

Bürgerbeteiligung ist kein Modephänomen, sondern ein Grundprinzip der Kommunalpolitik. Die aktive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ist Grundlage und gelebte Praxis kommunaler Selbstverantwortung. Nur so lassen sich die Herausforderungen in den Kommunen bewältigen. Eine Stadtentwicklung, die an den Menschen vorbeiplant und deren Meinungen und deren Wissen nicht einbezieht, kann und wird nicht funktionieren. Demokratie lebt vom Mitmachen.

Eine umfassende und qualitätsvolle Beteiligung der Bürgerschaft ist mehr denn je der Schlüssel für die Realisierbarkeit von Infrastrukturmaßnahmen (Energiewende etc.). Aber auch ansonsten gilt: Nur wenn Bürgerinnen und Bürger ihre eigenen Vorstellungen mit in die Planungs- und Umsetzungsprozesse kommunaler Vorstellungen einbringen können, trägt dies in der Folge zur Identifikation mit ihrer Stadt und Gemeinde bei. Denn gerade Städte und Gemeinden werden von der breiten Zustimmung ihrer Bewohner getragen. Die Einbeziehung der Bürgerschaft in die Erfüllung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft ist Kern kommunaler Selbstverwaltung.

1. Kommunale Selbstverwaltung

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen selbst bürgerschaftlich organisiert sind. Hervorzuheben sind die rund 200.000 Vertreterinnen und Vertreter in kommunalen Vertretungskörperschaften, ohne die die kommunale Selbstverwaltung nicht möglich wäre. Zu oft wird vergessen, dass die Kommunen nicht nur von einer hauptberuflichen Verwaltung geleitet werden. Vielmehr sind ein Teil dieser Verwaltung die ehrenamtlich tätigen Mitglieder in den kommunalen Gremien, die von den Bürgerinnen und Bürgern unmittelbar gewählt werden. Bei der

Diskussion um die Engagementförderung und dem Ausbau der Beteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger bei kommunalen Entscheidungsprozessen darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass dies zunächst eine Aufgabe dieser gewählten Gremien ist. Der Grundsatz der repräsentativen Demokratie hat sich auch auf der kommunalen Ebene bewährt. Dies heißt nicht, in den Städten und Gemeinden die Möglichkeiten, Wissen und Fähigkeiten der Bürgerinnen und Bürger im Umgang mit den lokalen Gestaltungschancen und Herausforderungen zu aktivieren und zu nutzen. Auf der kommunalen Ebene sind Strategien zu entwickeln, die eine Kooperation von Verwaltung und Kommunalpolitik mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und örtlichen Unternehmen ausbauen und verstärken.

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist Ausdruck der grundgesetzlichen Entscheidung für eine dezentral organisierte und bürgerschaftlich getragene Verwaltung. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Beschluss des Zweiten Senats vom 19. November 2014 noch einmal deutlich hervorgehoben: „Das Bild der Selbstverwaltung, wie sie der Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 GG zugrunde liegt, wird daher maßgeblich durch das Prinzip der Partizipation geprägt. Kommunale Selbstverwaltung bedeutet ihrer Intention nach Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten, die die örtliche Gemeinschaft zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben zusammenschließt mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und örtliche Eigenart zu wahren“¹.

Das Bundesverfassungsgericht führt in seinem Beschluss weiter aus: „Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG fordert für die örtliche Ebene insofern eine mit wirklicher Verantwortlichkeit ausgestattete Einrichtung der Selbstverwaltung, die den Bürgern eine effektive Mitwirkung an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ermöglicht. Hierfür gewährleistet die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung den Gemeinden einen eigenen Aufgabenbereich sowie die Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenerfüllung und sichert so die notwendigen Bedingungen einer wirksamen Selbstverwaltung.“²

Diese Aussage des Bundesverfassungsgerichts ist ein klarer Hinweis an den Bund und insbesondere die Länder, den Kommunen nicht nur einen ausreichenden Bestand an örtlichen Angelegenheiten zur eigenständigen Aufgabenerfüllung zuzuweisen, sondern auch die Möglichkeit, diese Aufgaben auch tatsächlich wahrnehmen zu können

1 BVerfG, B.v. 19.11.2014 – 2 BvL 2/13 Rn. 52 (zitiert nach juris).

2 BVerfG, B.v. 19.11.2014 – 2 BvL 2/13 Rn. 52 (zitiert nach juris).

– also eine ausreichende Finanzausstattung. Denn wenn die Kommunen aufgrund der Finanznot immer mehr freiwillige Aufgaben zurückfahren oder gar nicht mehr wahrnehmen können, dann laufen die kommunalen Selbstverwaltungen und letztlich auch die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ins Leere.

2. Formelle und informelle Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene

Grundsätzlich entscheiden die örtlichen Entscheidungsträger über Art und Umfang der Bürgerbeteiligung. Die Kommunalverfassungen und Fachgesetze normieren aber bestimmte Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerschaft und sehen unter den dort genannten Voraussetzungen konkrete Rechte der Bürgerinnen und Bürger auf die politische Willensbildung im Interesse der unmittelbaren Demokratie vor.

Neben den klassischen oder formellen Methoden und Formen der Bürgerbeteiligung gewinnen informelle Beteiligungsmöglichkeiten, wie Bürgerversammlungen, Bürgerausstellungen, Planungszellen, Zielkonferenzen, Zukunftswerkstätten, Bürgerpanel, zunehmend an Bedeutung. Die informellen Möglichkeiten unterscheiden sich von den gesetzlich normierten Verfahren dadurch, dass weder das „Ob“ noch das „Wie“ gesetzlich festgeschrieben sind. Mit Blick auf ein wirksames Teilnahmeverfahren bleibt festzuhalten, dass die Kommunen Verfahren der Bürgerbeteiligung wählen sollten, die ein Bürgerbegehren oder einen Bürgerentscheid vermeiden. Dafür eignen sich besonders die genannten informellen Teilnahmeformen.

Zusammenfassend fordert Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG für die örtliche Ebene insofern eine mit wirklicher Verantwortlichkeit ausgestattete Einrichtung der Selbstverwaltung, die den Bürgern eine effektive Mitwirkung an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ermöglicht. Besonders hervorzuheben sind hierbei folgende Punkte:

- Gemeindliche Verwaltung beruht im Wesentlichen auf dem bürgerschaftlichen Ehrenamt.
- Dazu gehört auch die aktive Einbeziehung der Bürgerschaft in kommunale Entscheidungen.
- Zum Selbstverwaltungsrecht gehört grundsätzlich auch, dass über den konkreten Umfang einer Bürgerbeteiligung allein von den örtlichen Entscheidungsträgern eigenverantwortlich zu entscheiden ist.

- Repräsentative Demokratie und direktdemokratische Formen der Bürgerbeteiligung ergänzen sich. Ziel einer modernen Bürgerbeteiligung sollte ein möglichst breiter Konsens im Vorfeld wichtiger Entscheidungen sein.

II. Rechtlich normierte Verfahren

1. Fachgesetze

Zunächst sehen Fachgesetze förmliche Beteiligungsverfahren vor, z. B. die Bauleitplanung. Die Erfahrungen mit diesen frühzeitigen, breit und ergebnisoffen angelegten Beteiligungsverfahren sind grundsätzlich positiv und es ist zu überlegen, ob derartige Vorverfahren auch im sonstigen Planungs- und Verfahrensrecht vorgesehen werden sollten. So könnte die Notwendigkeit eines Projekts besser und frühzeitig kommuniziert und zum Gegenstand einer breiten öffentlichen Diskussion gemacht werden.

2. Kommunalverfassungen

In der Regel finden sich die gesetzlich normierten Beteiligungsverfahren in den Kommunalverfassungen der Länder, wobei sich diese in Details unterscheiden. Dies gilt insbesondere für die nähere Ausgestaltung der Beteiligungsverfahren. So wird häufig weder das „Ob“ noch das „Wie“ gesetzlich vorgeschrieben, zum Teil nur das „Ob“. Bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden finden sich detaillierte rechtliche Vorgaben.

3. Petition und Mitarbeit als sachkundiger Bürger in Ausschüssen

Vorab soll auf folgende Beteiligungsmöglichkeiten hingewiesen werden: Jeder hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Anregungen oder Beschwerden in Angelegenheiten der Gemeinde an die Vertretungskörperschaft zu wenden (sog.

Petitionsrecht).³ Der Antragsteller ist über die Stellungnahme zu den Anregungen und Beschwerden zu unterrichten.

Zu Mitgliedern der Ausschüsse können neben den gewählten Mandatsträgern auch sog. sachkundige Bürger, die der Vertretungskörperschaft angehören können, bestellt werden.⁴ Zur Übernahme der Tätigkeit als sachkundiger Bürger ist niemand verpflichtet. Die Zahl der sachkundigen Bürger darf die Zahl der Ratsmitglieder in den einzelnen Ausschüssen nicht erreichen.⁵ Ziel der Regelung ist es, Personen mit besonderer Sachkunde in die in der Regel vorbereitende Arbeit der Ausschüsse einzubinden und damit auch auf das Fachwissen der Bürgerschaft zurückzugreifen. Als Mitglieder mit beratender Stimme können nach den Bestimmungen einzelner Kommunalverfassungen den Ausschüssen auch volljährige sachkundige Einwohner angehören.⁶ Damit wird denjenigen eine Beteiligungsmöglichkeit eingeräumt, die nicht in die Vertretungskörperschaft gewählt werden können – insbesondere ausländische Einwohnerinnen und Einwohner. Die Kommunalverfassungen sehen darüber hinaus in unterschiedlicher Art und Weise insbesondere mit Blick auf die verbindliche Implementierung die Bestellung von Beauftragten oder die Schaffung spezieller Gremien wie Ausländer- oder Integrationsbeiräte vor.⁷

4. Überblick ausgewählter gesetzlich normierter Beteiligungsformen

Im Folgenden soll ein Überblick über die unterschiedlichen Beteiligungsformen gegeben werden, wobei zwischen den eher informellen und den direkt demokratischen Mitwirkungsrechten unterschieden werden muss.

3 Z. B. § 16 BbgKVerf; § 34 NKomVG; § 24 GemO NRW; § 12 SächsGemO.

4 Z. B. § 40 GemO BaWü; § 43 Abs. 4 BbgKVerf; § 58 Abs. 3 GemO NRW.

5 Siehe Fn. 4.

6 Z. B. § 41 GemO BaWü; § 58 Abs. 4 GemO NRW.

7 Z. B. Gleichstellungsbeauftragte: § 18 BbgKVerf; §§ 5 f. NKomVG; § 5 GemO NRW; Beiräte: § 19 BbgKVerf; § 27 GemO NRW; § 47 SächsGemO.

a. *Bürgerversammlungen/Einwohnerversammlungen*

Die Einwohner-/Bürgerversammlungen⁸ dienen der Information, der Meinungsbildung und dem Meinungsaustausch der Einwohner mit den gewählten Repräsentanten der Kommune. Hier können wichtige kommunale Angelegenheiten erörtert werden. Ein weiteres Mitwirkungsrecht wird den Einwohnern über dieses Rechtsinstitut nicht gewährt. Eine Instrumentalisierung dieses Instituts zu Wahlkampfwzwecken seitens der Kommunalorgane oder einzelner Organmitglieder ist nicht zulässig. Teilnahmeberechtigt sind grundsätzlich alle Einwohner. Die Versammlung darf z. B. nicht dazu genutzt werden, ein Plebiszit über eine Gemeindeangelegenheit herbeizuführen. Die dialoggeneigte Information kann im Übrigen bereits eine Konsensfindung mit den Einwohnern im Stadium der Planung eines Vorhabens ermöglichen und so auch zur Befriedigung der Diskussion beitragen.

b. *Einwohnerfragestunde*

Die Vertretungskörperschaft kann bei öffentlichen Sitzungen den Einwohnern die Möglichkeit einräumen, Fragen zu Beratungsgegenständen oder anderen Gemeindeangelegenheiten zu stellen.⁹ Fragestunden dienen im Wesentlichen der Information der Einwohner über wichtige Angelegenheiten.

c. *Anhörungs- und Unterrichtungspflicht*

Die Vertretungskörperschaft ist verpflichtet, die Einwohner über allgemein bedeutsame Angelegenheiten der Gemeinde zu unterrichten.¹⁰ Die Verpflichtung trifft die Vertretungskörperschaft in ihrer Gesamtheit, nicht bestimmte Teile des Rates, z. B. Fraktionen oder einzelne Mitglieder. Dadurch wird verhindert, dass durch einzelne Teile der Vertretungskörperschaft manipulativ Einfluss auf die Einwohnerschaft genommen werden kann. Die Unterrichtungspflicht besteht gegenüber allen Einwohnern der Gemeinde, also auch gegenüber ausländischen Staatsangehörigen oder Minderjährigen.

Allgemein und bedeutsam sind alle Gemeindeangelegenheiten, die nicht nur unerhebliche, vorübergehende und geringfügige Auswirkungen auf das Leben innerhalb oder auf die Entwicklung der Gemeinde

8 Z. B. §§ 20f. GemO BaWü; Art. 18 GO Bayern; § 13 BbgKVerf; § 23 Abs. 2 GemO NRW.

9 Z. B. § 13 BbgKVerf.

10 Z. B. § 20 GemO BaWü; § 13 BbgKVerf; § 23 GemO NRW.

haben. Dazu gehören z.B. alle wichtigen Planungen und Vorhaben, die unmittelbar raum- oder entwicklungsbedeutsam sind bzw. das wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Wohl der Einwohner nachhaltig berühren. Die Form der Unterrichtung wird in den Kommunalverfassungen in der Regel nicht verbindlich vorgeschrieben. Teilweise sind detailliertere Regelungen in der Hauptsatzung zu treffen. Eine Möglichkeit der Unterrichtung sind die bereits genannten Einwohnerversammlungen.

d. Bürgerantrag/Einwohnerantrag

Der Einwohnerantrag¹¹ eröffnet eine im Vergleich zum Bürgerbegehren in der Praxis nicht so häufig genutzte Möglichkeit zur unmittelbar-demokratischen Einflussnahme der Einwohnerschaft. Der Einwohnerantrag hat zum Inhalt, dass die Vertretungskörperschaft auf Veranlassung eines Teils der Gemeindebevölkerung über eine bestimmte Angelegenheit, die in die gesetzliche Zuständigkeit des jeweiligen Gremiums fällt, berät und gegebenenfalls entscheidet. Das Entscheidungsrecht bleibt aber bei der Vertretungskörperschaft. Dies bedeutet, dass die Vertretungskörperschaft auch eine Beschlussfassung in der Sache ablehnen kann. Über einen zulässigen Einwohnerantrag hat die Vertretungskörperschaft innerhalb einer vorgegebenen Frist, in der Regel spätestens in ihrer nächsten ordentlichen Sitzung zu beraten und zu entscheiden.¹² Der Vertrauensperson des Einwohnerantrags soll Gelegenheit gegeben werden, den Einwohnerantrag in der Sitzung der Vertretungskörperschaft zu erläutern. Beim Einwohnerantrag handelt es sich also in Abgrenzung vom Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht um eine Entscheidungsinitiative, sondern um eine Form der Beratungsinitiative mit dem Ziel, dass die Vertretungskörperschaft in der genannten Angelegenheit aktiv wird.

e. Ratsbürgerbescheid

Einige Kommunalverfassungen sehen vor, dass die Vertretungskörperschaft mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder beschließen kann, dass über eine Angelegenheit der

11 Z.B. § 20b GemO BaWü; Art.18b GO Bayern; §14 BbgKVerf; § 25 GemO NRW; § 23 Sächs-GemO.

12 Siehe Fn. 11.

Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet.¹³ Diese Regelungen sind nicht unumstritten, da die Vertretungskörperschaft gerade dafür gewählt wurde, im Rahmen der repräsentativen Demokratie über die wichtigen Gemeindeangelegenheiten zu entscheiden. Der sog. Ratsbürgerentscheid darf nicht dazu führen, dass die Vertretungskörperschaft sich bei unpopulären Entscheidungen aus der Verantwortung zieht.

f. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide¹⁴ sind die wesentlichen Instrumente der direkten Demokratie. Über eine Gemeindeangelegenheit, die in der Entscheidungszuständigkeit der Vertretungskörperschaft liegt, kann die Bürgerschaft einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Damit ist dieses Bürgerbegehren (1. Stufe) als Antrag auf die Durchführung eines Bürgerentscheids (2. Stufe) gerichtet. Im Wesentlichen lassen sich die Voraussetzungen und das Verfahren wie folgt skizzieren:

Bürgerbegehren (1. Stufe):

- Antrag der Bürgerschaft,
- Antrag mit konkreter Fragestellung (ja oder nein),
- Begründung,
- Finanzierungsvorschlag,
- Quorum,
- Frist bei Bürgerbegehren gegen Beschlüsse der Vertretungskörperschaft.

Bürgerentscheid (2. Stufe):

- Zulässigkeit des Bürgerbegehrens,
- Keine Entscheidung über ausgeschlossene Angelegenheiten, z. B. keine Selbstverwaltungsaufgabe, Abgaben und Entgelte, Bauleitpläne, Verfolgung gesetzwidriger Ziele,
- Gemeindevertretung entspricht nicht dem Bürgerbegehren,
- Durchführung des Bürgerentscheids mit notwendiger Mehrheit.

13 Z.B. § 21 Abs. 1 GemO BaWü; Art. 18a GO Bayern; § 26 Abs. 1 GemO NRW; § 24 SächsGemO. Bürgerbefragung: § 35 NKomVG.

14 Z.B. § 21 GemO BaWü; Art. 18a GO Bayern; § 15 BbgKVerf; §§ 32f. NKomVG; § 26 GemO NRW; §§ 24f. SächsGemO.

Die genauen Verfahrensregeln, z. B. bezüglich der einzuhaltenden Fristen oder hinsichtlich der Zahl der zu sammelnden Unterschriften für ein Bürgerbegehren, sind in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt. Sie finden sich in den jeweiligen Kommunalverfassungen. Vielfach sind die Quoren nach der Zahl der Einwohner einer Stadt oder Gemeinde gestaffelt.¹⁵ Danach benötigen Großstädte ein geringeres Quorum. So müssen etwa in München oder Köln sowie in anderen bayerischen oder nordrhein-westfälischen Städten mit über 500.000 Einwohnern nur 3 % der Wahlberechtigten unterschreiben, um eine Abstimmung herbeizuführen.¹⁶ Hingegen sind etwa in einer Gemeinde in Bayern oder Nordrhein-Westfalen, die unter 10.000 Einwohner hat, 10 % der Wahlberechtigten für ein Bürgerbegehren erforderlich. In Rheinland-Pfalz oder Sachsen besteht ein Quorum aus 10 bis zu 15 % der Wahlberechtigten.¹⁷

Das Bürgerbegehren muss grundsätzlich die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Ist es den Initiatoren eines Bürgerbegehrens gelungen, die notwendige Anzahl von Unterschriften zu sammeln, wird das Begehren zunächst durch die Verwaltung auf seine formale Zulässigkeit geprüft und dann der Vertretungskörperschaft zur Beratung vorgelegt. Diese hat danach die Möglichkeit, in einer bestimmten Frist über die Annahme oder Ablehnung des Bürgerbegehrens zu entscheiden.¹⁸ Damit entfällt der Bürgerentscheid.

Lehnt die Vertretung das Bürgerbegehren mehrheitlich ab, kommt es zum Bürgerentscheid. Die Kommunalverfassungen normieren, dass über bestimmte Angelegenheiten kein Bürgerentscheid stattfinden darf.¹⁹ Dazu zählen in der Regel:

- Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Auftragsangelegenheiten,
- Fragen der inneren Organisation der Kommunalverwaltung,
- die Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreter, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten,
- die Eröffnungsbilanz und die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe,

15 Siehe Fn. 14.

16 Art. 18a Abs. 6 GO Bayern; § 26 Abs. 4 GemO NRW.

17 § 17a Abs. 3 GemO RhPf; § 25 Abs. 1 SächsGemO.

18 Z. B. § 21 GemO BaWü; Art. 18a GO Bayern; § 15 BbgKVerf; § 23 NKomVG; § 26 GemO NRW; §§ 25 f. SächsGemO.

19 Siehe Fn. 14.

- Gemeindeabgaben, kommunale Umlagen, Tarife kommunaler Einrichtungen und Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe,
- die Feststellung des Jahresabschlusses der Gemeinde und ihrer Eigenbetriebe sowie des Gesamtabchlusses,
- Satzungen, in denen ein Anschluss- oder Benutzungszwang geregelt werden soll,
- Entscheidungen in Rechtsbehelfs- oder Rechtsmittelverfahren,
- Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen sowie
- die Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen, Entscheidungen nach § 36 BauGB und Angelegenheiten, über die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens zu entscheiden ist.

Formale Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Bürgerentscheids ist weiter, dass die zur Abstimmung gestellte Frage mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann und sich in der Zuständigkeit der Kommune, also der örtlichen Gemeinschaft (eigener Wirkungskreis), bewegt.

Für Bürgerentscheide besteht in allen Bundesländern mit Ausnahme von Hamburg ebenfalls ein Quorum für die Zustimmung.²⁰ Für die erfolgreiche Annahme ist somit nicht nur die Mehrheit der Abstimmenden, sondern zusätzlich die Zustimmung eines bestimmten Anteils aller Wahlberechtigten erforderlich. So beträgt das Quorum in Rheinland-Pfalz 20 % der Wahlberechtigten²¹, in Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt 25 % der Wahlberechtigten²² sowie in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen, abhängig von der Größe der Gemeinde, 10 bis 20 % der Wahlberechtigten²³ und in Schleswig-Holstein 8 bis 20 %²⁴. Werden dieses Quorum und die erforderliche Mehrheit erreicht, sind Bürgerentscheide verbindlich und stehen einem Entschluss der gewählten kommunalen Vertretung gleich.²⁵ Diese Verbindlichkeit verhindert aber nicht, dass die kommunale Vertretung zu einem späteren Zeitpunkt und nach Ablauf jeweils im Einzelnen vorgegebener Fristen einen neuen Beschluss fasst, der das Ergebnis des Bürgerentscheids abändert oder aufhebt.

20 Siehe Fn. 14.

21 § 17 Abs. 7 GemO RhPf.

22 § 21 Abs. 6 GemO BaWü; § 15 Abs. 4 BbgKVerf; § 8b Abs. 6 HGO; § 20 Abs. 6 KV MV; § 33 Abs. 4 NKomVG; § 24 Abs. 3 SächsGemO; § 27 Abs. 3 KVG LSA.

23 Art. 18a Abs. 12 GO Bayern; § 26 Abs. 7 GemO NRW; § 17 Abs. 6 ThürKO.

24 § 16g Abs. 7 GO SH.

25 Siehe Fn.14.

III. Kritik und Bewertung

Die Form der politischen Willensvermittlung und die Struktur der Gemeindeorgane orientieren sich im Grundsatz am Modell der repräsentativen Demokratie. Auch die Kommunalpolitik ist dadurch charakterisiert, dass Meinungen und Wünsche nicht unmittelbar, sondern nur durch rechtsförmige Entscheidungen der jeweiligen Mandatsträger verwirklicht werden können. Das Modell der repräsentativen Demokratie hat nach wie vor viele Gründe für sich, z. B. ein Höchstmaß an Stabilität und Kontinuität der Verwaltungstätigkeit. Gleichwohl erweist sich die Einführung von Elementen der unmittelbaren Demokratie auch im kommunalen Bereich – wie dargelegt – als sinnvoll und praktikabel. Sie bieten unter bestimmten Voraussetzungen den Bürgern die Möglichkeit, sich mit wichtigen Gemeindeangelegenheiten auseinanderzusetzen, stärken die Akzeptanzbereitschaft und erhöhen die Bürgernähe. Voraussetzung bleibt aber, dass die repräsentative Demokratie nicht ausgehöhlt wird und ins Leere läuft.

Die kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden erfahren teilweise Kritik. So sollen die Ausschlussgründe für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide gestrichen werden. Im Wesentlichen soll der gesamte Zuständigkeitskatalog der Gemeindevertretung einem Bürgerbegehren und Bürgerentscheid offen stehen. Darüber hinaus soll der Kostendeckungsvorschlag abgeschafft, die Einreichungsfrist gestrichen und die Quoren mit dem Ziel verändert werden, die Unterschriftenhürden auf 3–10% abzusenken sowie die Abstimmungshürde bei Bürgerentscheiden ganz abzuschaffen. Die Mehrheit würde dann entscheiden.

Diese Forderungen sind abzulehnen. Der Ausnahmekatalog ist sinnvoll, weil die dort genannten Angelegenheiten im Sinne des Interessenausgleichs durch die dem Gemeinwohlinteresse verpflichteten Mandatsträger zu entscheiden sind. Mindestbeteiligungen von Bürgerentscheidungen müssen sicherstellen, dass sich nicht lediglich Interessen einer Minderheit durchsetzen. Es scheint nämlich das Missverständnis vorzuherrschen, dass Bürgerinnen und Bürger sich nur aus Gründen des Gemeinwohls engagieren. Dass auch hier Einzelinteressen verfolgt werden, steht außer Frage, ist auch nicht verwerflich, bedeutet aber, dass Entscheidungen, die eine Abwägung zwischen den Einzelinteressen und dem Allgemeininteresse erfordern, von der Vertretungskörperschaft zu treffen sind. Es müssen Ausgleiche zwischen Einzelinteressen und dem Gemeinwohl gefunden werden. Formen der Bürgerbeteiligung ersetzen nicht die repräsentative Demokratie,

sondern ergänzen sie. Für eine effiziente Bürgerbeteiligung ist es erforderlich, unter Wahrung der repräsentativen Demokratie eine frühe, umfassende, transparente und aktiv gestaltete Beteiligungskultur zu entwickeln.

IV. Fazit

Die Herausforderungen in den Kommunen können nur gemeinsam mit der Bürgerschaft bewältigt werden. Die repräsentative Demokratie hat sich auch auf der lokalen Ebene bewährt; es müssen Ausgleichs zwischen Einzelinteressen und dem Gemeinwohl gefunden werden. Formen der Bürgerbeteiligung ersetzen nicht die repräsentative Demokratie, sondern ergänzen sie. Für eine effiziente Bürgerbeteiligung ist es erforderlich, unter Wahrung der repräsentativen Demokratie eine frühe, umfassende, transparente und aktiv gestaltete Beteiligungskultur zu entwickeln. Mindestbeteiligungen von Bürgerentscheidungen müssen sicherstellen, dass sich nicht lediglich Interessen einer Minderheit durchsetzen.

Uwe Lübking ist Beigeordneter und Leiter des Dezernats für Recht, Personal und Organisation, Sozial- und Jugendpolitik, Schule, Kultur und Sport des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, ehrenamtlicher Richter am Bundessozialgericht, Mitglied im Stiftungsrat der Bundeskulturstiftung und Vorsitzender des Kuratoriums des Deutschen Jugendinstituts sowie Vizepräsident des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.