

---

## Zweiter Entwurf

### »Netzwerkimpuls zur Stärkung des Themas Bürgerbeteiligung in den Gemeindeordnungen«<sup>1</sup>

– Stand 10.12.2012 –

## Vorschlag für eine Verankerung von Bürgermitwirkung und Bürgerbeteiligung in den Kommunalverfassungen

Die Kommunalverfassungen geben den rechtlichen Rahmen ab, in dem in Deutschland auf kommunaler Ebene Möglichkeiten und Grenzen von Bürgermitwirkung und Bürgerbeteiligung abgesteckt sind. Dieser Rahmen wird von den jeweiligen Ländern gesetzlich definiert.

In den Verfassungen lassen sich verschiedene Ebenen von Beteiligungs- und Mitwirkungsrechten der Bürgerinnen und Bürger unterscheiden. Hierzu zählen insbesondere:

- Anwesenheits- und Anhörungsrechte (z.B. öffentliche Sitzungen von Ausschüssen und Ratsversammlungen, Bürgeranhörung, Fragestunden, etc.) sowie
- Regelungen für eine direktdemokratische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger (Bürgerbegehren und Bürgerentscheide).

Ausformulierte Regelungen für konsultative und kooperative Verfahren lassen sich dagegen in den Kommunalverfassungen bislang kaum finden. Ansätze hierfür sind jedoch auf der Ebene von Einzelkommunen, die sich ein Leitbild bürgernaher und kooperativer Verwaltung gegeben haben anzutreffen. Um diesen positiven Erfahrungen einzelner Kommunen zu einer breiteren Geltung und Wirkung zu verhelfen, schlagen wir vor, ein derartiges kommunales Selbstverständnis in einen rechtlichen Rahmen zu übertragen und diesen in die Kommunalverfassungen zu integrieren.

Während klassische Rechtspositionen den Bemühungen zur Verankerung von Partizipation und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger in Form rechtlicher

---

<sup>1</sup> Dieser Entwurf ist das Resultat eines Diskussionsprozesses in der Aufbaugruppe des Netzwerks auf der Grundlage eines Entwurfs von Dr. Frank W. Heuberger und Birger Hartnuß.

Regelungen skeptisch gegenüber stehen, da für sie rechtliche Normen lediglich eine Regelungsfunktion haben, hat sich in jüngerer Zeit eine juristische Position artikuliert, die demgegenüber auch eine Bereitstellungsfunktion des Rechts stark macht. Dies bedeutet für Fragen der Bürgerbeteiligung und -mitwirkung, dass auch im Rahmen von Kommunalverfassungen die Chance besteht, Rahmenbedingungen für mehr Beteiligung und Mitwirkung bereitzustellen und die Kommunen zu einer aktiven Ausnutzung und Ausgestaltung der bestehenden (und neuen) Spielräume zu ermuntern. Ziel sollte es dabei sein, im Dialog und in Kooperation mit den Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen nach neuen Lösungen für die Herausforderungen und Aufgaben auf kommunaler Ebene zu suchen.

In einigen Ländern wurden für dieses Anliegen bereits Experimentierklauseln eingeführt, die es den Kommunen ermöglichen sollen, zur Erprobung neuer Mitwirkungsformen von geltenden landesrechtlichen Regelungen abzuweichen. Unseres Erachtens aber enthält eine solche Klausel keine Impuls- und Aktivierungsfunktion. Daher plädieren wir für einen eigenständigen Paragraphen/Artikel in den Kommunalverfassungen, der genau diese Impuls- und Aktivierungsfunktion verbindet mit einem Angebot an Instrumenten und Verfahren, die die Kommunen zur Gestaltung von Partizipation und Mitwirkung nutzen können.

Ein Angebot von in sich geschlossenen und durch einfache Rechtsanwendung aktivierbaren Beteiligungsmodulen erleichtert die Durchsetzung und Implementierung von Beteiligungsinstrumenten für Bürgerinnen und Bürger, Politik und Verwaltung. Dieser Ansatz entspricht der bereits beschriebenen »Bereitstellungsfunktion« des Rechts, wonach das Recht der Verwaltung diejenigen Instrumente bereitzustellen hat, die sie benötigt, um ihre politisch definierten Aufgaben erfüllen zu können.

Eine Verankerung der Bürgerbeteiligung in den Kommunalverfassungen gewährleistet größere öffentliche Aufmerksamkeit sowie eine langfristige Aktivierung. Damit wäre zugleich ein klares politisches Bekenntnis zur Bürgerbeteiligung verbunden.

## Zur Ausgestaltung eines Paragraphen/Artikels »Bürgerbeteiligung« in den Kommunalverfassungen

Bei der Einführung eines Paragraphen/Artikels »Bürgerbeteiligung« empfiehlt es sich, der Logik und Systematik der bestehenden Kommunalverfassungen zu folgen und ihn an geeigneter Stelle einzufügen (z.B. im Kontext der Regelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide). Darüber hinaus scheint es sinnvoll, den Vorschlägen den Charakter einer »Kann-Bestimmung« zu geben. Damit wird eine durch die Bürgerinnen und Bürger erzwingbare Option ausgeschlossen und es ließen sich die erwartbaren Vorbehalte und Befürchtungen der Kommunen entkräften. Allerdings bliebe auch bei der »Kann-Bestimmung« die Pflicht zur Rechtfertigung seitens des Rates einer Kommune bestehen, wenn entgegen eines entsprechenden Antrags keines der benannten Elemente eingeführt wird.

Praktisch hieße dies: nach den Neuregelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide würde ein neuer Paragraph/Artikel »Bürgerbeteiligung« in die Kommunalverfassung aufgenommen. Hierin wird die Möglichkeit festgehalten, dass sich Gemeinden durch Entscheidung der Bürger oder des Rates (Initiativrecht bei Bürgermeister, Rat und Bürgern) zu einer Kommune erklären können, die die stärkere Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an der demokratischen Willensbildung und Revitalisierung der kommunalen Demokratie garantiert.

Des Weiteren wird ein – nicht abschließender – Katalog mit Beteiligungselementen bereitgestellt, die jeweils als einzelne Module angewendet werden können. Bei entsprechender Entscheidung der Kommune sind die einzelnen Module ohne weitere Ergänzung anwendbar, wodurch die Aktivierungsschwelle sehr gering gehalten wird. Ziel ist eine gesetzliche Vorformung, so dass im Einzelfall unproblematisch auf bestimmte Instrumente und Organisationsformen zurückgegriffen werden kann, ohne dass der Handlungsspielraum der Kommune jedoch darauf beschränkt ist (nicht abschließender Katalog).

Mögliche Module (i.S.v. Instrumenten der Bürgerbeteiligung):

- Vereinbarung über die Entwicklung eines *Leitbildes Bürgerbeteiligung* zwischen Bürgern, Rat und Bürgermeister (einschl. konkreter Zielvorstellungen und Bürgercontrolling hinsichtlich Prozesse, Qualität, Erfolg),

- Etablierung einer *Anerkennungskultur* bürgerschaftlichen Engagements mit traditionellen und neuen Formen der Würdigung und Wertschätzung der freiwillig erbrachten Leistungen der Bürgerinnen und Bürger,
- Auflegen einer *Beteiligungsstruktur* zur Verwirklichung des Leitbildes Bürgerbeteiligung z.B. über Planungszellen, Bürgerkongresse, Stadtteilkonferenzen, Spielleitplanung, Jugendparlamente, etc.,
- *Sicherung der Beteiligung von Einwohnern, die (noch) nicht Bürger sind*; z.B. Kinder und Jugendliche unter 16 bzw. 18 Jahren, Migranten und Migrantinnen ohne Wahlrecht,
- *Anhörungsrecht für Bürgerinitiativen im Rat*,
- Flankierung der Leitbildentwicklung durch *Bürgerbeteiligung auch im Bereich der Ressourcensteuerung*, z.B. durch das Instrument Bürgerhaushalt,
- *Qualitätssicherung der Bürgerbeteiligung* durch regelmäßige Befragungen (Audits, Monitoring, Demokratiebilanzen etc.),
- Bereitstellung von *Organisationsformen* für neue Kooperationen zwischen Bürgern, Verwaltung, NGOs und Wirtschaft; z.B. durch die Einrichtung von Freiwilligenagenturen, Bürgerstiftungen o.ä.,
- die Entwicklung von Vereinbarungen von »*Bürgerpartnerschaften*« oder »*Verantwortungspartnerschaften*« zwischen Bürgern, gemeinnützigen Organisationen und der Kommune, z.B. zur Aufrechterhaltung des Betriebs kommunaler Einrichtungen oder von Angeboten in Kinder- und Jugendbetreuung, Pflege etc.,
- die Entwicklung einer »*Transparenzkommune*« mit z.B. erhöhten Informationspflichten für Ratentscheidungen und einer gesteigerten Informationskultur,
- *Senkung der Beteiligungsquoren* für Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der jeweiligen Kommune.

## **Formulierungsvorschlag für einen Paragraphen/Artikel »Bürgerbeteiligung« in den Kommunalverfassungen:**

### **§ XX Bürgerbeteiligung**

- (1) Gemeinden, die sich in besonderer Weise um Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung und Bürgermitwirkung bemühen, können sich den Status einer Kommune mit starker Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an der demokratischen Willensbildung geben.
- (2) Bürgermeister, Rat sowie Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, einen Antrag auf Konstituierung als Kommune mit starker Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an der demokratischen Willensbildung stellen. Über den Antrag entscheiden der Rat oder die Bürgerinnen und Bürger.
- (3) Kommunen mit starker Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an der demokratischen Willensbildung zeichnen sich durch ein hohes Maß an Partizipation und freiwilligem Engagement der Bürgerinnen und Bürger sowie neue Formen der Kooperation und Partnerschaft zwischen Politik, Verwaltung, lokaler Wirtschaft und den Bürgerinnen und Bürgern aus. Hierzu können insbesondere die folgenden Instrumente und Möglichkeiten genutzt werden. Kommunen können:
  1. die Entwicklung eines Leitbildes zwischen Bürgern, Rat und Bürgermeister vereinbaren, aus dem konkrete Zielvorstellungen, Instrumente und Qualitätskriterien der Kommune hervorgehen;
  2. die Weiterentwicklung einer bürgerorientierten Verwaltung mit einem umfangreichen bürgernahen Angebot an Leistungen, Diensten und Mitwirkungsmöglichkeiten beschließen;
  3. sich zum Aufbau einer Kultur der Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements in der Kommune verpflichten und dafür neue Instrumente der Würdigung und Wertschätzung entwickeln;
  4. sich verpflichten, die Bürgerinnen und Bürger verstärkt an kommunalen Planungen zu beteiligen und dafür sowohl direkte als auch indirekte Beteiligungsinstrumente bereitstellen;
  5. sich verpflichten, bereits Kinder und Jugendliche angemessen an kommunalen Planungen zu beteiligen;

6. sich verpflichten, die Beteiligung von Einwohnerinnen und Einwohnern ohne deutsche Staatsbürgerschaft zu ermöglichen;
7. Bürgerinitiativen im Rat das Recht auf Anhörung gewähren (vgl. Gemeindeordnung von Sachsen-Anhalt, § 24a von 1999: »Einwohner können sich in der Gemeinde zu Bürgerinitiativen zusammenschließen. Sie sind berechtigt, an der gesellschaftlichen Willensbildung und an der Entscheidungsfindung zu gemeindlichen Angelegenheiten teilzunehmen, dem Gemeinderat Vorschläge zur Behandlung gemeindlicher Fragen zu unterbreiten und über die Behandlung des Anliegens informiert zu werden.«);
8. die Bürgerinnen und Bürger konstruktiv in Planungsprozesse einbeziehen, indem verstärkt indirekte Beteiligungsmöglichkeiten wie bspw. Planungszellen, Bürgerkongresse, Stadtteilkonferenzen, Spielleitplanung, Jugendparlamente, genutzt werden;
9. Bürgerinnen und Bürger auch an finanziellen Planungen und Entscheidungen beteiligen und dafür bspw. das Instrument Bürgerhaushalt erproben;
10. die organisatorischen Rahmenbedingungen für neue Kooperationen zwischen Bürgern, Verwaltung, gemeinnützigen Organisationen und Wirtschaft bereitstellen, indem bspw. Freiwilligenagenturen, Ehrenamtsbörsen, Bürgerstiftungen o.ä. eingerichtet werden;
11. die Entwicklung von »Bürgerpartnerschaften« zwischen Bürgern, gemeinnützigen Organisationen und der Kommune vereinbaren, um bspw. den Betrieb kommunaler Einrichtungen in gemeinsamer Verantwortung zu ermöglichen;
12. die Entwicklung einer Transparenzkultur vereinbaren, die z.B. mit erhöhten Informationspflichten für Ratsentscheidungen und einer gesteigerten Informationskultur verbunden sind.

---

**Statement von Franz-Reinhard Habel (DStGB) zum ersten Entwurf vom 21. März 2012**

Ich habe erhebliche Zweifel an einer Verrechtlichung informeller Elemente von Bürgerbeteiligung durch zusätzliche Vorschriften in den Gemeindeordnungen der Länder. Rechtliche Rahmenbedingungen sind nur dann erforderlich, wenn ich etwas formal und überprüfbar regeln will. Das sehe ich bei der informellen Bürgerbeteiligung nicht.

Die sicherlich gewünschte Impuls- und Aktivierungsfunktion ist bereits aus dem grundsätzlichen Verständnis von kommunaler Selbstverwaltung (Bürgerinnen und Bürger als Stakeholder) abzuleiten und umzusetzen und bedarf keiner gesetzlichen Vorgaben.

Auch sehe ich nicht, dass aus den gemachten Vorschlägen Rechte der Bürgerinnen und Bürger abgeleitet werden können (Recht auf Bürgerkommune oder ein Leitbild). Insoweit führen die Vorschläge zu möglichen Erwartungshaltungen, die nicht befriedigt werden können.

Der informelle Bereich von Bürgerbeteiligung greift auf Dialoginstrumente zurück, diese Instrumente unterliegen aber einer ständigen Weiterentwicklung insbesondere durch neue Kommunikationsinstrumente bzw. Technologien. Eine rechtliche Festschreibung wäre insofern problematisch.

Schon heute ist es möglich, dass sich eine Gemeinde oder eine Stadt durch Beschluss des Rates als Bürgerkommune bezeichnen kann und damit eine bürgerorientierte und bürgerfreundliche Politik in die Vordergrund stellt.

Selbstverständlich sind Regelungen - wie bereits in den Gemeindeordnungen enthalten - für formelle Beteiligungsverfahren wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid notwendig. Dazu gibt es unterschiedliche Quoren, über deren Absenkung man selbstverständlich diskutiert kann.

In § 3 Ziffer 4 des Vorschlages ist aufgeführt, dass Bürgerkommunen sich verpflichten, Bürgerinnen und Bürger verstärkt an kommunalen Planungen zu beteiligen und die dafür sowohl direkte als auch indirekte Beteiligungsinstrumente bereitzustellen. Diese Formulierung ist zu unbestimmt, da keine überprüfbaren Verfahrensschritte genannt werden. Wenn dem so wäre, hätten wir es mit formellen Beteiligungsformen zu tun, die allerdings oftmals schon in Spezialgesetzen geregelt sind.

Wirkungsvoller als Regelungen in den einschlägigen Gemeindeordnungen wäre es, wenn zum Beispiel die Räte gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern in einer Stakeholderkonferenz zu Beginn einer Wahlperiode und zur Halbzeit der Wahlperiode sich zu Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerschaft bekennen würden und eine offene und transparente Politik vereinbaren. Konkret könnte dies bedeuten, Vorhaben der Gemeinde (initialisiert durch den Rat, Fraktionen oder Verwaltungen) bereits im Entstehungsstadium öffentlich zu machen und Bürgerinnen und Bürger zur Mitwirkung einzuladen. Eine weitere Vorgabe könnte zum Beispiel sein, eine ständige Ideenbörse einzurichten, die Vorschläge u.a. einer breiten Öffentlichkeit sichtbar macht, um weitere Meinungen oder zusätzliche Ideen einzuholen.

Die Aufnahme neuer Regelungen zur informellen Bürgerbeteiligung in den Gemeindeordnungen als sog. Kann-Vorschriften würden dazu führen, dass wir Gemeinden unterschiedlicher Gewichtung von Bürgermitwirkung hätten.