



## Bürgerbeteiligung in der Kommune verbindlich verankern?

*Andreas Paust, Frank Claus*

Viele Kommunen haben sich in den letzten Jahren Beinamen gegeben. Da gibt es z.B. die »Stadt der Moderne«, die »Stadt der Kinder«, die »Musikstadt«, die »Lichtstadt« und die »Stadt der Brunnen«, (vgl. Süddeutsche Zeitung 31.3.2012).

Was es nicht gibt, ist die »Stadt der Bürgerbeteiligung«. Nicht einmal das Etikett »Bürgerkommune« mag sich eine Stadt offiziell anheften und auf ihr Ortseingangsschild drucken. Die Tatsache, dass eine lebendige Beteiligungskultur in einer Kommune ein Standort- und Marketingfaktor sein kann, ist offenbar noch nirgendwo angekommen.

Andererseits gibt es zahlreiche Kommunen, die in den letzten Jahren freiwillig und ohne gesetzlichen Zwang Bürgerbeteiligungsverfahren durchgeführt haben, die beispielgebend sind. Einige haben Referate für Bürgerbeteiligung eingerichtet, andere Bürgerhaushalte aufgestellt. Einige haben Online-Konsultationen ermöglicht, andere Planungswerkstätten durchgeführt. Einige haben Bürgerräte tagen lassen, andere Zukunftskonferenzen abgehalten.

Ist es also überhaupt nötig, Bürgerbeteiligung verbindlich zu verankern?

Die kommunale Praxis in den mehr als 11.000 deutschen Kommunen zeigt: bei den genannten Beispielen handelt es sich um Ausnahmen, die nur deshalb überregionale Schlagzeilen machen, weil sie so selten sind. Wenn jede Kommune »Liquid Feedback« einsetzen würde, wäre über die Idee des Landrats des Kreises Friesland nicht bundesweit (z.B. in Spiegel Online vom 11.7.2012) berichtet worden. Kommunale Bürgerbeteiligung hat immer noch einen Ausnahmecharakter und ist etwas Zufälliges. Es gab und gibt Kommunen, die eine/n beteiligungsfreundliche/n Verwaltungschef/in haben, die/der Bürgerbeteiligung nicht auf Druck oder als Notnagel anwendet, sondern der/dem sie ein Herzensanliegen ist. Aber nach wie vor gibt es Bürgermeister/innen, die immer noch meinen, ihr morgendliches Gespräch mit der Bäckerfrau sei Bürgerbeteiligung genug. Und im Übrigen kann sich alles sehr schnell ändern, wenn die Nachfolgerin oder der Nachfolger ins Amt kommt und andere Prioritäten setzt.

Was fehlt, ist Nachhaltigkeit bei der Bürgerbeteiligung.

Für die lokale Politik und die Verwaltung ist Bürgerbeteiligung nicht etwas Normales, Selbstverständliches und vielfach Eingeübtes, sondern ein Ausnahmetatbestand.

Kommunen greifen in der Regel nur dann zur Bürgerbeteiligung, wenn

- ein Gesetz oder ein Fördergeber es ihnen vorschreiben; hier ist zu denken an die vorgezogene Bürgerbeteiligung nach dem Baugesetzbuch (vgl. § 3 Abs. 1 BauGB),



- ihnen die Probleme über den Kopf wachsen (z.B. die kommunalen Finanzen massive Sparanstrengungen erfordern); in diesem Fall wird dann gerne ein Bürgerhaushalt aufgestellt,
- der Druck der Straße zu groß geworden und der Ruf nach Beteiligung nicht mehr zu überhören ist (vgl. das »Wutbürgertum« bei »Stuttgart 21«); in diesem Fall werden dann Runde Tische abgehalten und Mediationsverfahren durchgeführt,
- die Bevölkerung in einem Bürgerentscheid gegen die Ratsmehrheit entschieden hat, und die lokale politische Kultur gestört ist; dann kommt es vor, dass das nächste strittige Thema mit einem Bürgerbeteiligungsverfahren abgearbeitet wird.

In den meisten Kommunen gibt es keine kommunale Beteiligungskultur, bei der Bürgerbeteiligung zur Selbstverständlichkeit wird. Es fehlt die Haltung der meisten Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger – sei es aus der Politik, sei es aus der Verwaltung –, sich immer wieder und quasi automatisch die Frage zu stellen: Wie kann ich die Menschen, vor allem auch die beteiligungsfernen Bevölkerungsgruppen, in meine Entscheidungen einbeziehen? Die jahrzehntelange Praxis guter Beispiele in der kommunalen Bürgerbeteiligung zeigt: Trotz zahlreicher Fallstudien und Publikationen von kommunalen Spitzenverbänden über KGST bis hin zur Bertelsmann Stiftung – um nur einige Protagonisten zu nennen – und trotz der genannten vorbildlichen Kommunen gehört Bürgerbeteiligung nicht zum Standardvokabular kommunaler Entscheidungsträger. Und es besteht die Gefahr, je länger »Stuttgart 21« her ist und je geringer die Zustimmungsqoten zu den »Piraten« werden, desto mehr gerät die kommunale Bürgerbeteiligung wieder in den Hintergrund.

Klaus Selle prägte kürzlich den Begriff des »Particitainments« (Selle 2013) und stellte fest: »Statt substanzieller Diskurse im Kontext einer lebendigen lokalen Demokratie wird eine Bürgerbeteiligung inszeniert, die Teilhabe an Meinungsbildung und Entscheidungen suggeriert ohne dies einlösen zu können. De facto bleiben viele Ergebnisse dieser Prozesse ohne wesentlichen Einfluss auf die Stadtentwicklung und verändern auch die eingespielten Mechanismen der lokalen Politik und Verwaltung nicht.« Wenn sich das nicht ändert, wird in Bürgeraugen bald auch Beteiligung zu einem PR-Trick.

Man ist also versucht, den Gesetzgeber zu bemühen, um Bürgerbeteiligung zu etablieren. Allerdings muss man befürchten, dass damit nur neue Rituale zur Pflichtübung werden, um die neuen Vorschriften »abzuarbeiten«. Auch die taktische Verengung von Fragestellungen ist zu befürchten, wenn taktisches Kalkül anstelle von bürgerorientierter Offenheit die Art und Weise der Umsetzung von Pflichten bestimmt – das wäre ja nicht neu. Wesentlich ist schließlich eine Haltung, die Bürgerbeteiligung als selbstverständlich und nützlich betrachtet. Kann man diese Kulturänderung über eine Rechtsvorschrift voranbringen?

Und: Ist aus der aktuellen Entwicklung des Rechts zur Beteiligung ein vorwärtsweisender Beitrag zu erwarten? Die Beschlüsse des aktuellen 69. Deutschen Juristentages 2012 lassen leider wenig Hoffnung aufkommen. Dort wurden zwar Transparenz und Frühzeitigkeit gefordert, Vorschläge zur deutlichen Verbesserung der Bürgerbeteiligung wurden jedoch abgelehnt. (So z.B. der Antrag, dass für die Durchführung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung eine weisungsfreie Beteiligungsbehörde zuständig sein soll.) Das Recht ist – wie so oft – nicht fortschritt-



lich, sondern läuft der gesellschaftlichen Entwicklung hinterher. Kein Wunder übrigens, stellen Juristen naturgemäß die Rechtstaatlichkeit über die Weiterentwicklung der demokratischen Teilhabe.

Wem nutzt Beteiligung oder Nicht-Beteiligung besonders? Häufig scheinen Politiker die repräsentative Demokratie so zu interpretieren, dass die Mandatsträger im Bürgerinteresse handeln und entscheiden. Das jedoch passt kaum noch zur Wahrnehmung der Bürger/innen, die stattdessen parteipolitische und unausgewogene Entscheidungen beklagen. Und in den Personalbeurteilungen und Beförderungsvoraussetzungen der deutschen Beamtenschaft ist der Indikator »Bürgerbeteiligungsfreundlichkeit« noch lange nicht angekommen. Ohne Druck von Außen wird auch weiterhin wenig zu erwarten sein.

Gibt es also andere Wege als den über das Recht? Könnte vielleicht ein Beteiligungsindex, der die Zahl der beteiligten Bürger/innen oder den Anteil der Bürgerbeteiligung an Ratsbeschlüssen wiedergibt, den Wettbewerb von Kommunen befeuern? Könnte – aber der tragende Akteur ist nicht zu sehen, und die zu befürchtende Bürokratie für die Datenerhebung wirkt auch nicht gerade ermutigend.

Angesichts der inzwischen zahlreichen Voten aus Wirtschaftskreisen für mehr Dialog und Beteiligung (z.B. vom BDI, von RWE, vom Verein »Zukunft durch Industrie«, aus der Geschäftsstelle »Dialog schafft Zukunft« beim NRW-Wirtschaftsminister) besteht zumindest die Chance, dass die Lobby von Infrastrukturprojekten auf die Bundespolitik einwirkt, um die Modernisierung der industriellen Infrastruktur mit dem Bürger/der Bürgerin zu ermöglichen und auf kommunaler Ebene eine Öffnung für Transparenz und Alternativen-Diskurs zu erreichen. Sind Akten und Prozessdokumentationen der Verwaltungen künftig für Bürger/innen so zugänglich, dass Entscheidungsabläufe vollständig nachvollziehbar sind?

Es führt also, wenn man Bürgerbeteiligung zur Regel in den Kommunen machen will, vorerst kein Weg an einer verbindlichen Verankerung der Bürgerbeteiligung vorbei; und das kann nach Lage der Dinge nur eine gesetzliche Bestimmung sein.

Damit aber beginnt erst das Problem. Denn wo soll eine solche gesetzliche Bestimmung zu finden sein und wie soll sie aussehen? Sollen die Gemeindeordnungen verordnen, dass alle zwei Jahre eine Zukunftskonferenz abgehalten und pro Wahlperiode mindestens ein Bürgerentscheid durchgeführt wird? Sollen die Gemeindehaushaltsverordnungen bestimmen, dass es jedes Jahr einen Bürgerhaushalt geben muss?

Solche formalen Festlegungen sind wenig sinnvoll, weil sie an der kommunalen Realität vorbei gehen, und die wenigen guten Beispiele ignorieren.

Bürgerbeteiligung ist erfahrungsgemäß dann erfolgreich, wenn drängende Probleme zu lösen und Antworten auf konkrete Fragestellungen zu finden sind. Diese stellen sich aber unabhängig vom Kalender. Bürgerbeteiligungsverfahren sollten deshalb dann angewandt werden, wenn sie notwendig sind.



Der Frage, wann Bürgerbeteiligung nötig ist, soll beispielhaft an einer Bestimmung der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung nachgegangen werden. Hier findet sich als § 23 eine Regelung zur »Unterrichtung der Einwohner«. Es heißt dort:

*(1) Der Rat unterrichtet die Einwohner über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde. Bei wichtigen Planungen und Vorhaben der Gemeinde, die unmittelbar raum- oder entwicklungsbedeutsam sind oder das wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Wohl ihrer Einwohner nachhaltig berühren, sollen die Einwohner möglichst frühzeitig über die Grundlagen sowie Ziele, Zwecke und Auswirkungen unterrichtet werden.*

*(2) Die Unterrichtung ist in der Regel so vorzunehmen, daß Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung besteht. Zu diesem Zweck kann der Rat Versammlungen der Einwohner anberaumen, die auf Gemeindebezirke (Ortschaften) beschränkt werden können. Die näheren Einzelheiten, insbesondere die Beteiligung der Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten, sind in der Hauptsatzung zu regeln. Vorschriften über eine förmliche Beteiligung oder Anhörung bleiben unberührt.*

*(3) Ein Verstoß gegen die Absätze 1 und 2 berührt die Rechtmäßigkeit der Entscheidung nicht.*

(Ähnliche Formulierungen finden sich u.a. auch in § 11 Sächsische Gemeindeordnung, § 16a Gemeindeordnung Schleswig-Holstein, § 20 Gemeindeordnung Baden-Württemberg).

Hier wird die erste Stufe der Bürgerbeteiligung geregelt – die Information und die Möglichkeit, Stellung zu nehmen. Die Gemeinde entscheidet, was allgemein bedeutsam bzw. wichtig ist, entscheidet damit über den Bedarf nach Bürgerbeteiligung – und beruft in diesen Fällen eine Einwohnerversammlung ein.

Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass eine sachkundige Stelle erkennt, wann eine bedeutsame und wichtige Entscheidung ansteht. Sie erkennt das auch, wenn die Einwohner/innen es (noch) nicht tun.

Das Vorgehen hat jedoch den Nachteil, dass die Bürgerinnen und Bürger von der Erkenntnisbereitschaft und vom Wohlwollen der Gemeinde abhängig sind. Hält diese eine Angelegenheit nicht für allgemein bedeutsam oder nicht wichtig, leitet sie von sich aus auch kein Bürgerbeteiligungsverfahren ein. Das mag der Grund sein, warum in vielen NRW-Städten diese Kann-Bestimmung so wenig Praxisrelevanz hat. Es kann aber auch daran liegen, dass ein Verstoß gegen die Bestimmung keinerlei Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit der Entscheidung hat (vgl. Abs. 3) Warum auch sollte sich eine Gemeinde dem Aufwand einer oder gar mehrerer Einwohnerversammlungen unterziehen, wenn niemand danach fragt und ihr Ausbleiben keinerlei Folgen hat?

Daraus ergibt sich der erste konkrete Vorschlag: Streichen der Klausel, wonach eine Missachtung der Unterrichtungspflicht keine Konsequenzen hat. Positiv formuliert: Ein Verstoß der Gemeinde gegen die Unterrichts- und Erörterungspflicht muss die Nichtigkeit einer Entscheidung zur Folge haben können. Bürgerinnen und Bürgern stünde damit der Rechtsweg offen, ihre Beteiligung einzufordern, wenn sie vor entscheidenden Weichenstellungen nicht gehört wurden. Auf diese Weise wird die Gemeinde gezwungen, in einem internen Abwägungsprozess zu entscheiden, ob sie die Einwohner/innen beteiligt oder nicht. Im Zweifelsfall wird sie das tun, um die Nichtigkeit der Entscheidung zu vermeiden.



Diese Regelung hat weiterhin den Vorteil, dass die Gemeinde ein Informations- und Erörterungsverfahren einleiten muss, auch wenn es dazu (aktuell) keine Nachfrage gibt. Auf diese Weise wird sie gezwungen, zu prüfen, ob es sich um eine wichtige und bedeutsame Entscheidung handelt, und muss dann den Einwohner/innen ein angemessenes Beteiligungsangebot machen.

Die Gemeinde – und damit sind der Rat und die Verwaltung gemeint – muss sich also überlegen, auf welche Weise sie die Einwohner/innen beteiligt. Das kann, muss aber nicht eine Versammlung sein. In Frage kommen auch zahlreiche andere Beteiligungsformen, die aktivierende Effekte haben oder benachteiligte Bevölkerungsgruppen einbeziehen. An Methoden für Aktivierung, kreative Planung und Alternativenfindung, gemeinsame Faktenklärung und die Darlegung von berührten Interessen besteht wahrlich kein Mangel.

Daraus ergibt sich der zweite konkrete Vorschlag: Ergänzung der Unterrichtspflicht durch eine Beteiligungspflicht, so dass der Passus lautet:

*Der Rat unterrichtet **und beteiligt** die Einwohner an allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde. Bei wichtigen Planungen und Vorhaben der Gemeinde, die unmittelbar raum- oder entwicklungsbedeutsam sind oder das wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Wohl ihrer Einwohner nachhaltig berühren, sollen die Einwohner möglichst frühzeitig über die Grundlagen sowie Ziele, Zwecke und Auswirkungen unterrichtet **und an der Entscheidungsfindung beteiligt** werden.*

Nicht geregelt werden soll – wie bereits erwähnt – auf welche Weise die Unterrichtung und Beteiligung zu erfolgen hat. Hier ist eine möglichst offene Formulierung sinnvoll:

*Die Unterrichtung **und Beteiligung** ist in der Regel so vorzunehmen, daß Gelegenheit zur Äußerung, zur Erörterung und zur **Abgabe von Stellungnahmen** besteht. Zu diesem Zweck kann der Rat **die Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren beschließen**, die auf Gemeindebezirke (Ortschaften) beschränkt werden können.*

Damit ergibt sich eine Regelung in der Gemeindeordnung, die einerseits deutlich macht, dass auf die Durchführung von Bürgerbeteiligung bei wichtigen und bedeutsamen Entscheidungen nicht verzichtet werden darf, die andererseits aber nicht vorschreibt, wie diese auszusehen hat, sondern offen ist für individuelle Lösungen. Eine weitere Konkretisierung muss dann vom Rat für jeden Einzelfall beschlossen werden.

Für Kommunen, die einen Schritt weiter gehen wollen, und auf dauerhafte, institutionalisierte Bürgerbeteiligung setzen, kann ein Passus in der Gemeindeordnung hilfreich sein, der sich an eine Regelung in § 22e der niedersächsischen Gemeindeordnung zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen orientiert (»Die Gemeinde soll Kinder und Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, in angemessener Weise beteiligen. Hierzu soll die Gemeinde über die in diesem Gesetz vorgesehene Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner hinaus geeignete Verfahren entwickeln und durchführen.«).



Eine angepasste Fassung könnte lauten:

*»Die Gemeinde soll die Einwohner bei Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, in angemessener Weise beteiligen. Hierzu soll die Gemeinde über die in diesem Gesetz vorgesehene Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner hinaus geeignete Verfahren entwickeln und durchführen.«*

Eine solche Regelung könnte ein Einstieg sein in eine grundsätzliche Diskussion über die Anlässe und Formen für Bürgerbeteiligung in einer Kommune, die schließlich sogar in die Verabschiedung einer »Bürgerbeteiligungssatzung« münden kann, in der langfristige und dauerhafte Verabredungen zur Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner an den kommunalen Entscheidungsprozessen getroffen werden.

Diese Regelungen werden nicht sofort, aber doch auf lange Sicht dazu beitragen, dass in den Kommunen eine Beteiligungskultur entsteht, die Bürgerbeteiligung als Regel und nicht als Ausnahme betrachtet. Sie können dafür sorgen, dass den Handelnden aus Politik und Verwaltung Bürgerbeteiligung zum täglichen Handwerkszeug wird – so wie das auch für die übrigen Bestimmungen der Gemeindeordnung gilt.

---

## Literatur

Selle, Klaus (2013): "Participation", oder: Beteiligen wir uns zu Tode? In: ders.: Über Bürgerbeteiligung hinaus - Stadtteilentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte, Dortmund, i.E.

---

## Autoren

**Dr. Frank Claus** ist studierter Chemiker und Doktor der Naturwissenschaften. Er war fünf Jahre lang wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Raumplanung der Universität Dortmund und 1989/90 Gastprofessor in Kassel. Im Jahr 1991 gründete er die IKU GmbH, deren geschäftsführender Gesellschafter er heute noch ist. Zu seinen Arbeitsbereichen zählen dort die Konzeption von Kommunikationsprozessen, Konfliktlösung, Stakeholder-Dialoge und Kommunikationsstrategien.

**Dr. Andreas Paust** studierte Sozialwissenschaften in Duisburg und promovierte an der Fernuniversität Hagen zum Dr. phil. mit einer Arbeit über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Er war Lehrbeauftragter an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung und Geschäftsführer von kommunalen Ratsfraktionen in mehreren deutschen Städten. Seit 2012 ist er bei der IKU GmbH als Berater in öffentlichen Beteiligungsprozessen tätig.



**Kontakt**

IKU GmbH

Olpe 39

44135 Dortmund

Tel 0231 931103-0

Fax 0231 31894

[claus@dialoggestalter.de](mailto:claus@dialoggestalter.de)

[paust@dialoggestalter.de](mailto:paust@dialoggestalter.de)

[www.dialoggestalter.de](http://www.dialoggestalter.de)

**Redaktion eNewsletter**

---

Stiftung MITARBEIT

Netzwerk Bürgerbeteiligung

Redaktion eNewsletter

Ellerstraße 67

53119 Bonn

E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)