

# Kommunalpolitik in Deutschland

Wie funktioniert die repräsentative Demokratie in der BRD,  
welche Rolle spielen dabei die Kommunalvertretungen,  
wie gestaltet sich ihr Verhältnis zu den  
Einwohnerinnen und Einwohnern?

Studie

Erarbeitet von Dr. Manfred Klaus  
Berlin, im Februar 2005



Rosa-Luxemburg-Stiftung –Gesellschaftsanalyse und Politische Bildung e.V.  
Franz-Mehring-Platz 1  
10243 Berlin  
Kontakt: Dr. Lutz Brangsch, Bereich Politische Bildung  
Tel. 030 44310 221 Fax 030 44310 222  
[info@partizipativerhaushalt.de](mailto:info@partizipativerhaushalt.de)  
[www.rosalux.de](http://www.rosalux.de)

## Inhalt

|           |  | <i>Seite</i> |
|-----------|--|--------------|
| <b>1.</b> | <b>Kommunale Selbstverwaltung zwischen Anspruch und Realität</b>             | 4            |
| 1.1       | Am Anfang: „Stadtluft macht frei“  | 4            |
| 1.2       | Die Steinsche Städteordnung  | 4            |
| 1.3       | Von Weimar bis Bonn  | 5            |
| 1.4       | In der DDR   | 6            |
| 1.5       | Das Grundgesetz bestimmt den Wirkungsbereich                                 | 7            |
| 1.6       | Kommunen in Not  | 9            |
| 1.7       | Gebiets- und Verwaltungsreformen, neues Haushaltsrecht - Kommunen im Umbruch | 10           |
| 1.8       | Auf dem Weg zur Bürgerkommune  | 15           |
| 1.9       | Kommunen in der EU unterschiedlich verfasst                                  | 16           |
|           |  |              |
| <b>2.</b> | <b>Kommunale Selbstverwaltung und repräsentative Demokratie</b>              | 18           |
| 2.1       | Repräsentatives Modell der Kommunalpolitik                                   | 18           |
| 2.2       | Das Ratsmitglied   | 19           |
| 2.3       | Die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister                                   | 20           |
| 2.4       | Die Kommunalvertretung   | 22           |
| 2.5       | Ausschüsse   | 24           |
| 2.6       | Beiräte  | 25           |
| 2.7       | Fraktionen   | 26           |
| 2.8       | Einwohner- und Bürgerrechte  | 27           |
|           |  |              |
| <b>3.</b> | <b>Verknüpfung von repräsentativer und direkter Demokratie</b>               | 31           |
| 3.1       | Spannungsfelder und Widersprüche   | 31           |
| 3.2       | Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als direktdemokratische Abstimmungen      | 32           |
| 3.3       | Projektorientierte Partizipationsverfahren                                   | 35           |
| 3.4       | Partizipation durch eGovernment  | 39           |
|           |  |              |
|           | <b>Anhang</b>  | 40           |
|           | Literaturverzeichnis   | 40           |
|           | Empfehlenswerte Links  | 41           |

# 1. Kommunale Selbstverwaltung zwischen Anspruch und Realität

## 1.1 Am Anfang: „Stadtluft macht frei“

Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung reicht ideengeschichtlich bis ins frühe Mittelalter, bis zu den Privilegien einer freien Selbstverwaltung des Bürgertums und der Kaufleute der „Freien Hanse- und Reichsstädte“ zurück. Erinnerung sei nur an das Stapelrecht mittelalterlicher Städte, auswärtige Kaufleute zu einem zeitlich begrenzten Lagern oder zum Verkauf eines Teils ihrer Waren zu zwingen. Oder auf den Rechtsgrundsatz „Stadtluft macht frei“, der auf einen Erlass Heinrich des Löwen von 1160 für Braunschweig zurückgeht und entlaufenen Leibeigenen die Freiheit gab, wenn sie ein Jahr und einen Tag in der Stadt gewohnt hatten, ohne dass sie jemand als Hörigen beanspruchte. Gerade die persönliche Freiheit der Städterinnen und Städter brachte ihren Zusammenschluss zur Genossenschaft als Gemeinschaft zur Regelung der lokalen Angelegenheiten mit sich. Dieses genossenschaftliche Element, die Verantwortlichkeit der Bürgerschaft für das Gemeinwesen, wird als eine wesentliche Wurzel der Selbstverwaltung angesehen.

Das so entstandene städtische Gemeinwesen geriet während des Dreißigjährigen Krieges jedoch unter das Regime absolutistischer Landesfürsten.

Erst mit dem Niedergang des Absolutismus im Laufe des 18. Jahrhunderts und dem Aufkommen des Gedankenguts der Aufklärung wurde die Idee der Selbstverwaltung durch die Bürgerschaft als ein Grundrecht der freien Gesellschaft verstanden. Hatte ein Individuum unveräußerliche Rechte, so durften diese seinen Gemeinschaften ebenso auf lokaler Ebene nicht verwehrt werden. Auch den Gemeinschaften kam ein „subjektives, öffentliches Recht für die Befriedigung örtlicher Kollektivinteressen“<sup>1</sup> zu. In diesem Lichte hatte man vor allem den Gemeinden, naturrechtlichen Vorstellungen folgend, ein Grundrecht auf Gemeindefreiheit zuerkannt. Dies war allerdings nicht auf die Gewährung einer staatsfreien Sphäre, sondern auf die Befreiung von staatlicher Bevormundung, der „Staatskuratel“, gerichtet.“

Im Zuge der Französischen Revolution wurden die öffentlichen Angelegenheiten als eigenständiger Teil der Staatsgewalt („pouvoir municipal“) geregelt und 1791 in der Verfassung verankert. Gleich so 1831 in der Belgischen Verfassung.

## 1.2 Die Steinsche Städteordnung

Die erste Gemeindeordnung auf deutschem Boden schuf Reichsfreiherr Karl vom und zum Stein (1757 – 1831) mit der Preußischen Städteordnung vom 19. November 1808. Ihr erklärtes Ziel war es, „den Städten eine selbständigere und bessere Verfassung zu geben, in der Bürgergemeinde einen festen Vereinigungspunkt gesetzlich zu bilden, ihnen eine tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Teilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten.“<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Klaus Stern: Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Verlag C. H. Beck, München 1991, S. 403 f.

<sup>2</sup> Preußische Städteordnung vom 19. November 1808, Textausgabe mit der Darstellung der Grundlagen und Entstehung der Städteordnung sowie der Fortentwicklung des preußischen Städterechts von Dr. jur. August Krebsbach, Reihe: Die Neuen Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 1, Köln 1970, S. 49.

Sie entstand in der Not des zentralistisch regierten Preußens, das sich nach den militärischen Niederlagen gegen Napoleon vor der Notwendigkeit sah, seine Bürgerinnen und Bürger „an den verbrauchten Staat heranzuführen und ihren Gestaltungswillen für die Verwaltung des Gemeindewesens zu nutzen.“<sup>3</sup> Steins angestrebte radikale Abkehr vom bisherigen absolutistischen Staat sollte Preußen „kräftigen“. Um eine generelle Bürgerbeteiligung ging es ihm weniger. Das Demokratieverständnis Steins beschränkte sich auf Bürgerinnen und Bürger mit Grundbesitz, Gewerbebetrieb oder hohem Steueraufkommen. Nur sie besaßen aufgrund eines Einkommens- bzw. Besitzzensus das Recht, die Stadtverordnetenversammlung zu wählen, der die politische Willensbildung und die Wahl von Magistrat und Bürgermeister als ausführende Organe oblag. Dadurch hatten tatsächlich lediglich zwischen 6 bis 20 Prozent der Einwohnerschaft Stimmrecht. Progressiv war allerdings eine Ausländer-Öffnungsklausel, nach der die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit „Gemeindebürger“ waren.

Mit der Städteordnung erhielten die preußischen Städte die Selbstverwaltung im örtlichen Polizeiwesen, in der Haushaltsführung und in Steuersachen, im Schulbereich, im Armenwesen und im Verkehrswesen. Der Geltungsbereich dieser Ordnung war auf Preußen begrenzt, wobei nicht einmal alle preußischen Provinzen einbegriffen waren. Die Dörfer wurden noch bis zur Preußischen Kreisordnung von 1872 vom Gutsherren oder einem vom Staat eingesetzten Verwalter regiert.

Steins Städteordnung und die damit verbundene Gemeindereform beruhte auf **Prinzipien kommunaler Selbstverwaltung**, die bis heute wichtige Grundlage deutschen Kommunalrechts sind:

- die Personalhoheit bei Auswahl, Anstellung, Beförderung und Entlassung des Verwaltungspersonals;
- die Organisationshoheit bei der Wahl der Organe und der Gestaltung der inneren Organisation;
- die Planungshoheit bei der Ordnung und Gestaltung des Gemeindegebiets durch Aufstellung von Bauleitplänen;
- die Rechtsetzungshoheit beim Erlass kommunaler Satzungen;
- die Finanzhoheit bei der Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft und die Steuerhoheit bei der Erhebung von Gemeindesteuern.

### 1.3 Von Weimar bis Bonn

Steins Prinzipien wurden erstmals 1919 von der Weimarer Verfassung allen Städten, Gemeinden und Kreisen Deutschlands garantiert (Art. 127). Versuche, das deutsche Kommunalverfassungsrecht zu vereinheitlichen, führten allerdings nicht zum Erfolg. Wie im 19. Jahrhundert blieb die Kommunalgesetzgebung Kompetenz der deutschen Länder. Die heute in der BRD noch bestehenden Unterschiede in der Ausgestaltung der Kommunalverfassungen stammen maßgeblich mit aus dieser Zeit.

Nach der Machtergreifung durch die Nationalsozialisten wurden die Städte und Gemeinden ebenfalls „gleichgeschaltet“. 1935 trat die „Deutsche Gemeindeordnung“ (DGO) in Kraft. In ihr war dem Bürgermeister gemäß dem Führerprinzip eine starke Stellung zugewiesen. Die Gemeindevertretung hatte lediglich beratende Funktion.

---

<sup>3</sup> Götz Meder: Die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg. Einführung und Arbeitshilfe. Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 2003, S. 9.

In der Nachkriegsperiode blieb die DGO – vom nazistischen Gedankengut befreit - zeitweise noch in Kraft. Die Entwicklung in den einzelnen Besatzungszonen vollzog sich damit zunächst auf annähernd gleichen Grundlagen. Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung wurde bejaht und fand Eingang in die später beschlossenen Gemeinde- und Landkreisordnungen (Kommunalverfassungen). Von erheblicher Bedeutung für die Entwicklung des deutschen Nachkriegskommunalrechts waren dabei der Einfluss der Besatzungsmächte und deren unterschiedliche Traditionen. In den westlichen Besatzungszonen mündete dieser Prozess letztendlich in der erstmaligen verfassungsrechtlichen Formulierung der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (siehe Abschnitt 1.5).

## **1.4 In der DDR**

Die Ansätze einer demokratischen Kommunalautonomie, wie sie gegen Ende der 1940er Jahre mit den Gemeinde- und Landkreisordnungen in den Ländern der sowjetischen Besatzungszone und dann der Verfassung der DDR von 1949 zunächst gegeben waren, wurden im Zuge der Orientierung auf den Aufbau der Grundlagen des Sozialismus immer mehr in den Hintergrund gedrängt. Die Gemeindevertretungen und -verwaltungen wurden zu örtlichen Staatsorganen und damit Bestandteil des einheitlichen Systems der staatlichen Leitung und Planung. An der Tagesordnung waren erhebliche Eingriffe der SED in die Rechte der gewählten örtlichen Volksvertretungen und kleinliche Bevormundungen der Städte, Gemeinden und Landkreise, begünstigt durch juristisch nicht fassbare Formulierungen in den Gesetzen über die örtlichen Volksvertretungen von 1973 und 1985. An die Stelle gesetzlicher Normen traten unzählige, als „nur für den Dienstgebrauch“ oder als „Verschlussache“ eingestufte Verordnungen und Beschlüsse. Sie waren für die örtlichen Volksvertretungen und die Bürgerinnen und Bürger nicht einsehbar und damit nicht nachvollziehbar.

Andererseits ließen die engen Rahmenbedingungen dieses Systems zweifelsohne Freiräume für eigenverantwortliches Handeln der Volksvertretungen, Abgeordneten, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister zu. In vielen Städten und Gemeinden konnte manches in Gang gesetzt bzw. „repariert“ werden, was zuvor durch zentrale Entscheidungen blockiert worden war.

Als besonders problematisch erwies sich aber der fehlende rechtliche Schutz für die Städte und Gemeinden sowie deren Einwohnerschaft vor dem Staat selbst. Es gab kein Verfassungsgericht. Sogar eine Nachprüfung von Entscheidungen durch Verwaltungsgerichte – in der BRD von vielen Kommunen, Bürgerinnen und Bürgern genutzt - war in der DDR erst in den späten 1980er Jahren, und dann auch nur beschränkt, möglich.

Erst nach den politischen Veränderungen in der Wendezeit wurde mit dem Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in der DDR (Kommunalverfassung) vom 17. Mai 1990 in Ostdeutschland die kommunale Selbstverwaltung wieder hergestellt.

In der Kommunalverfassung der DDR heißt es: „Die Gemeinde ist eine Bürgergemeinschaft. Sie fördert in bürgerschaftlicher Selbstverwaltung das Wohl und das gesellschaftliche Zusammenleben der Einwohner. (...) Die Gemeinden haben das Recht und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit die Pflicht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, soweit die Gesetze nicht etwas anderes bestimmen.“<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Gesetzblatt der DDR I S. 55

Diese Kommunalverfassung war gemäß Einigungsvertrag fort geltendes Recht bis zur – Mitte der 1990er Jahren erfolgten - Annahme eigener Gemeinde- und Landkreisordnungen der neuen Bundesländer.

Bemerkenswert ist, dass sich einige kommunalrelevante Aussagen in den neuen ostdeutschen Länderverfassungen vom bis dahin in Westdeutschland üblichen Verfassungsstandard positiv unterschieden. So wurden von Anbeginn in der Brandenburgischen Landesverfassung<sup>5</sup> Elemente der unmittelbaren Demokratie wie etwa Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den Rang von Verfassungsnormen erhoben. In der Verfassung des Freistaates Sachsen<sup>6</sup> wurde der Landesgesetzgeber verpflichtet, vor der Annahme von Gesetzen und Rechtsverordnungen die kommunalen Spitzenverbände zu hören. Die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt<sup>7</sup> verpflichtet das Land, einen angemessenen Ausgleich zu schaffen, soweit die Übertragung von staatlichen Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Kommunen führt.

### 1.5 Das Grundgesetz bestimmt den Wirkungskreis

Städte<sup>8</sup>, Gemeinden und Kreise besitzen in der BRD das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Artikel 28 Absatz 2 GG garantiert ihnen als Universalitätsprinzip:

„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände<sup>9</sup> haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.“

Der Kreis dieser Angelegenheiten wird nicht als auf Dauer feststehend verstanden, sondern als offen für gesellschaftliche Entwicklungen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) definiert diese als „solche Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf die die örtlichen Gemeinschaften einen spezifischen Bezug haben und von dieser örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden können.“<sup>10</sup>

Dieser so genannte örtliche Wirkungskreis ist für die Kommunen in vieler Hinsicht problematisch, impliziert er doch den unmittelbaren Bezug einer konkreten Angelegenheit zu dieser (einen) Kommune. Hinzu kommt, dass der Aufgabenkreis der Städte und Gemeinden von Land zu Land unterschiedlich weit gefasst wird.

Im Allgemeinen wird unterschieden zwischen

- Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises (unterteilt in Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben) und
- Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.

---

<sup>5</sup> Vgl. Brandenburgische Landesverfassung, Art 23, GVBl I S. 298

<sup>6</sup> Vgl. Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992, Art 84, SächsGVBl. S.243.

<sup>7</sup> Vgl. Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992, GVBl S. 600.

<sup>8</sup> Besonderheiten gelten für die Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg, die kein echtes Selbstverwaltungsrecht besitzen. Es werden zwar Bezirksverordnetenversammlungen gewählt, diese haben jedoch nur eingeschränkte Befugnisse. Viele politische Entscheidungen liegen in der Hand von Landesparlament und Landesregierung, die auch über unmittelbare Eingriffsrechte in die Bezirke verfügen.

<sup>9</sup> Mit der Formulierung „Gemeindeverbände“ sind in erster Linie die Landkreise gemeint.

<sup>10</sup> BVerfGE 8, 122 [134].

Zu den **Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises** gehören die harmonische Gestaltung der Gemeindeentwicklung einschließlich der Standortentscheidungen unter Beachtung der Umweltverträglichkeit und des Denkmalschutzes, die Bauleitplanung, die Förderung von Wirtschaft und Gewerbe, die Gewährleistung des öffentlichen Verkehrs, die Versorgung mit Energie und Wasser, die schadlose Abwasserableitung und -behandlung, die Verbesserung der Wohnungssituation (durch sozialen Wohnungsbau, Förderung des privaten und genossenschaftlichen Bauens, sozial gerechte Verteilung der Wohnungen), die gesundheitliche und soziale Betreuung, die Sicherung und Förderung eines breiten Angebotes an Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen, die Entwicklung der Freizeit- und Erholungsbedingungen sowie des kulturellen Lebens, der Schutz der natürlichen Umwelt und die Aufrechterhaltung der öffentlichen Reinlichkeit.

Hinsichtlich des Grades der Verbindlichkeit der Selbstverwaltungsaufgaben des eigenen Wirkungskreises machen die Kommunalverfassungen der Länder Unterschiede. Sie bestimmen als gesetzlich auferlegte **Pflichtaufgaben** zum Beispiel die Aufstellung von Bauleitplänen, den Brandschutz und den Unterhalt von Feuerwehren, die Trägerschaft von Kindertageseinrichtungen und von öffentlichen Schulen, die Wahrnehmung des Öffentlichen Personennahverkehrs, die Beleuchtung und Reinigung von Straßen, den Unterhalt und Ausbau von Gewässern, die Abwasserbeseitigung, die Aufstellung von Landschafts- und Grünordnungsplänen sowie die Unterbringung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern.

Als **freiwillige Aufgaben** sind kulturelle und soziale Angelegenheiten, Freizeit- und Erholungseinrichtungen, die kommunale Wirtschaftsförderung, der öffentliche Wohnungsbau, die Vereinsförderung, Städtepartnerschaften u. a. eingestuft. Diese „Freiwilligkeit“ hat eine Kehrseite: Durch ins Uferlose wachsende Schulden bedrängt, setzen immer mehr Kommunen hier zuerst den Rotstift an und bauen soziale Standards ab. Im Gegensatz zu neoliberalen Parteien wenden sich linksalternative Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker seit langem gegen die willkürliche Aufspaltung der Selbstverwaltungsaufgaben in freiwillige und Pflichtaufgaben und fordern eine ausreichende Finanzierung für alle Aufgaben der Kommunen.

Die **Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises** werden vom Bund und den Ländern durch ein staatliches Weisungsrecht den Kommunen zur Ausführung übertragen. Es handelt sich um eine fast unübersehbare Fülle: Aufgaben nach dem Pass- und Meldewesen sowie den Polizei- und Ordnungsgesetzen (Ausgabe von Personalausweisen, Gefahrenabwehr, Anmeldung von Wild- und Jagdschäden, Erteilen von Angelscheinen, Aufbewahrung von Fundsachen, Ahndung und Verfolgung von verschiedenen Ordnungswidrigkeiten), Aufgaben der Gesundheits-, Veterinär- und Lebensmittelüberwachung, dem Gaststättengesetz (Gestattungen sowie Sperrzeitregelungen), dem Vollzug der Gewerbeordnung (Gewerbeanzeigenverfahren, Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufstellung von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeiten, dem Betrieb von Spielhallen u.ä., dem Reisegewerbe), Angelegenheiten des Ladenschlusses, des Preis-, Wettbewerbs- und Warenzeichenwesens (Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des Preisangabengesetzes), der Ausnahmen, Verbote und Beschränkungen nach dem Sonntags- und Feiertagsgesetz, Wohngeldangelegenheiten, Immissionsschutzangelegenheiten (Erfassung von Geräuschquellen und die Feststellung ihrer Auswirkungen, Aufstellung von Lärminderungsplänen, Überwachung von Anlagen, die bei Konzerten, Schauspielen u.ä. Veranstaltungen sowie auf Messen und Märkten betrieben werden, Rasenmäherlärm), Anerkennung und Entzug der kleingärtnerischen Gemeinnützigkeit nach dem Bundeskleingartengesetz, Aufgaben der Vollzugsbehörden nach dem Vereinsgesetz,



Standesamtwesen, Annahme von Anträgen nach dem Gesetz über die Änderung von Familien- und Vornamen, Erhebungen nach den Landesstatistikgesetzen, die Durchführung von Wahlen zu den Parlamenten der Länder, des Bundes und der Europäischen Union. Größere Kommunen müssen darüber hinaus Aufgaben nach der Straßenverkehrsordnung erfüllen bzw. außerdem Aufgaben als Straßenverkehrsbehörde wahrnehmen.

## 1.6 Kommunen in Not

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs 2 GG läuft inzwischen in der Realität ins Leere. Die von Bund, Ländern und zunehmend der Europäischen Union<sup>11</sup> gesetzten Rahmenbedingungen beschränken die Gestaltungsfreiheit der Städte und Gemeinden. Nahezu jedes kommunale Aufgabenfeld ist inzwischen durch Gesetze und Verordnungen sowie teilweise bis ins Detail gehende staatliche Standards bestimmt. Mögen diese zur Sicherung einheitlicher Lebens- und Entwicklungsbedingungen grundsätzlich vernünftig erscheinen, erfolgen die meisten Regelungen jedoch ohne gebührende Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten, vor allem ohne ausreichende Finanzausstattung und ohne angemessene Mitwirkungsmöglichkeiten der kommunalen Vertretungen oder der kommunalen Spitzenverbände.

Viele beklagen zu Recht, dass der Spielraum kommunaler Entscheidungen heute allerhöchstens 10 Prozent beträgt, dass kommunales Handeln oftmals nur noch auf ordnungspolitische Aspekte und Durchführungsaufgaben reduziert werden muss. Gestaltungspolitische Einflussmöglichkeiten, vor allem für die Einwohnerinnen und Einwohner, werden immer weiter eingegrenzt. Obwohl Kommunen für das Leben in der Bundesrepublik sowie im vereinigten Europa immer wichtiger werden, spielen sie bei den Überlegungen zur Neugestaltung der bundesstaatlichen Ordnung keine Rolle.

Wie 2004 rechnen Städte und Gemeinden für das Jahr 2005 mit einer Finanzierungslücke von sechs Milliarden Euro. Hauptursache für die bislang schwerste Kommunalfinanzkrise in der Geschichte der BRD sind bundes- und landespolitische Fehlentwicklungen vor allem in der Steuer- und Haushaltspolitik. So lag der Gemeindeanteil am gesamten Steueraufkommen im Jahr 2003 nur noch bei 11,7 Prozent. Läge er noch auf dem Niveau der 1980er Jahre, also bei 14 Prozent, wären die Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden im Jahr 2003 um über 10 Milliarden Euro höher gewesen. Durch eine längst überfällige Korrektur bei der Gewerbesteuerumlage änderte sich dieses Bild 2004 mit einem leichten Wiederanstieg des gemeindlichen Steueranteils auf 12,2 oder 12,3 Prozent nur um rund 2,5 Milliarden Euro.<sup>12</sup>

Im letzten Jahrzehnt brachen die kommunalen Investitionen bundesweit um 30 Prozent ein, während gleichzeitig die kommunalen Sozialhilfeausgaben um etwa die gleiche Größenordnung explosionsartig anstiegen. Waren bereits 2003 die Ausgaben für die Instandsetzung baufälliger Schulen, Sporthallen, Straßen und Plätze auf ein historisches Tief von 21 Milliarden Euro gesunken, stiegen die Sozialausgaben auf 30,5 Milliarden. Für 2005

---

<sup>11</sup> Zur Verdeutlichung des Umfangs kommunaler Betroffenheit hier eine Übersicht kommunalrelevanter Einwirkungen des EU-Gemeinschaftsrechts nach Fachbereichen: 1. Umwelt, 2. Öffentliches Auftragswesen, 3. Kommunale Wirtschaftsförderung/Beihilfenkontrolle, 4. Kommunen als Arbeitgeber, 5. Sparkassen, 6. Kommunales Wahlrecht, 7. Städtebaupolitik, 8. Verbraucherschutz, 9. Verkehrspolitik, 10. Sozialpolitik, 11. Bildung und Kultur, 12. Gesundheitswesen, 13. Transeuropäische Netze, 14. Steuerharmonisierung, 15. Regionalpolitik, 16. Kommunale Unternehmen, 17. Katastrophenschutz, 18. Fremdenverkehr, 19. Energiewirtschaft. Vgl. Thomas Schäfer: Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 1998, S. 32.

<sup>12</sup> Vgl. Monika Kuban: Kommunale Selbstverwaltung nur auf dem Papier? In: der städtetag, H. 1/2004, S. 5.

rechnen die Kommunen sogar mit 37 Milliarden Sozialausgaben. In einer Vielzahl von Städten und Gemeinden ist die Lage so prekär, dass zunehmend selbst Personalkosten nur durch kurzfristige Kassenkredite (2004: 19,3 Milliarden Euro) bezahlt werden können.<sup>13</sup>

Ein gewichtiger Grund ist die finanzielle Abhängigkeit der Kommunen von den Ländern, die sich insbesondere in Zeiten knapper Finanzmittel zu Lasten der Kommunen konsolidieren. Besonders trifft das die Kommunen in Ostdeutschland, deren Pro-Kopf-Steuerkraft nur rund ein Drittel westdeutscher Kommunen beträgt. Außerdem verringert eine seit Jahren anhaltende Konjunkturschwäche die kommunale Finanzkraft (geringere Einnahmen aus Gewerbe- und Einkommensteuer). Sehr hohe Kosten verursachen die Folgen des natürlichen Bevölkerungsrückgangs bzw. der massenhaften Abwanderung infolge fehlender Arbeit (Mietausfälle bei hohem Wohnungsleerstand; Gebühren- und Beitragsausfälle bei kommunalen Ver- und Entsorgungsleistungen, obgleich die teure Infrastruktur weiterhin vorgehalten werden muss; Entstehen von Überkapazitäten bei Wasserwerken, Kläranlagen, Gasnetzen, Nahverkehrseinrichtungen u.a, die auf höhere Einwohnerzahlen ausgelegt waren und deren Kosten längst noch nicht abgeschrieben sind).

Wie sollen aber die Kommunen ihre Einzigartigkeit als Entfaltungsraum eines jeden Menschen ausprägen, das Recht ihrer Einwohnerinnen und Einwohner auf ein entsprechendes demokratisches, soziales und kulturelles Lebensniveau einlösen und die Entfaltung der Zivilgesellschaft befördern, wenn sie finanziell kaum handlungsfähig sind?

Die Zukunft der Kommunen wird entscheidend davon abhängen, ob es gelingt, deren finanzielle Handlungsfähigkeit wieder herzustellen und auszubauen. Erst dann können die Städte, Gemeinden und Kreise angemessen zur Lösung der aktuellen und künftigen gesellschaftlichen Probleme in der Bundesrepublik beitragen. Die Kommunen brauchen mehr Möglichkeiten, die wirtschaftliche Entwicklung mit voranzutreiben und eine aktive Bürgergesellschaft zu fördern. Der notwendige Wandel kann nur erfolgreich gemeistert werden, wenn die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen einer materiell abgesicherten und funktionierenden kommunalen Selbstverwaltung die Probleme als ihre annehmen und einer Lösung zuführen.

Die bestehende strukturelle Schieflage der kommunalen Finanzausstattung im föderalen System muss dauerhaft und nachhaltig überwunden werden. Dabei geht es vor allem um mehr Stabilität und Planungssicherheit für die Kommunen, aber auch um nominal deutlich höhere kommunale Einnahmen. Dazu muss die von der rot/grünen Bundesregierung ursprünglich für 2004 versprochene Gemeindefinanzreform endlich realisiert werden. Ohne sie besteht die reale Gefahr, dass vor allem mit der Umsetzung von Hartz IV - so durch die Unterkunftskosten - neue finanzielle Verschiebepunkte zu Lasten der Kommunen entstehen.

## **1.7 Gebiets- und Verwaltungsreformen, neues Haushaltsrecht - Kommunen im Umbruch**

Kommunale Gebiets- und Verwaltungsreformen waren und sind seit den 1970er Jahren in den alten Bundesländern und seit Beginn der 1990er Jahre in Ostdeutschland permanent auf der Tagesordnung. Mit ihnen verbunden sind tief greifende Veränderungen in administrativen Strukturen, in inhaltlichen Aufgabenstellungen, Zuständigkeiten und im Handeln der

---

<sup>13</sup> Vgl. Pressemitteilung des Deutschen Städtetages vom 30. Dezember 2004. [www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de).

Selbstverwaltungsorgane, im Verwaltungsaufbau und in Verwaltungsabläufen, im ehrenamtlichen Engagement und im Bewusstsein der Bevölkerung. Sie sind zu einer Art „Dauerbrenner“ kommunalpolitischer und gesellschaftlicher Auseinandersetzungen geworden, die das Agieren der Parteien, Wählervereinigungen und Bürgerinitiativen maßgeblich bestimmen und sehr differenzierte, zum Teil diametrale Auffassungen deutlich machen.

Gegenwärtig bestehen in der BRD 323 Landkreise sowie 13.416 Städte und Gemeinden. Wie sich die administrativen Strukturen im letzten Jahrzehnt infolge sehr umfänglicher **Kreis- und Gemeindegebietsreformen** besonders in Ostdeutschland merklich verändert haben, und wie sie bundesweit in Bewegung sind zeigt diese Auswahl:

- Brachte die DDR 189 Kreise in die deutsche Einheit ein, existieren nach den Kreisgebietsreformen (1993 bis 1995) in den neuen Bundesländern nur noch 86 Kreise.
- In der Diskussion befindliche Pläne zur Kreisneugliederung sehen weitere Reduzierungen vor. In Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise streben SPD und PDS eine Verkleinerung von derzeit zwölf auf vier bis fünf Kreise an (bei Einkreisung sämtlicher kreisfreier Städte). Die 22 sächsischen Landkreise sollen nach Vorstellung der PDS mittelfristig in sechs bis acht, wenigstens aber in zehn bis zwölf Großkreise aufgehen. Thüringen ist heute in 17 Landkreise und fünf Stadtkreise gegliedert, die PDS möchte sie auf drei bis fünf Regionalkreise reduzieren. Die CDU strebt Ähnliches an, äußert sich derzeit aber noch nicht öffentlich. Analoge Überlegungen gibt es bei den Parteien in Sachsen-Anhalt und (noch sehr verhalten geäußert) in Brandenburg.
- Auch in Westdeutschland wird verschiedentlich der bestehende Kreiszuschnitt hinterfragt, im Saarland sollen aus den gegenwärtigen fünf Kreisen zwei werden.
- Bundesweit wird in Ballungszentren nach dem Vorbild der 2001 gebildeten kommunalen Gebietskörperschaft „Region Hannover“ die Bildung von Regionalkreisen erwogen.
- Mitte 1990 gab es in Sachsen noch 1.626 Städte und Gemeinden, gegenwärtig sind es 536. Eine ähnliche Entwicklung vollzog sich in Brandenburg, wo nach einer so genannten Freiwilligkeitsphase der Landesgesetzgeber im Herbst 2004 gegen den Willen und den erbitterten Widerstand der Bevölkerung 302 Gemeinden auflöste und Zwangseingemeindungen in großer Zahl durchsetzte. Die damit verbundenen Konflikte und gerichtlichen Streitigkeiten sind noch nicht beendet.
- In Thüringen gibt es 1247 Städte und Gemeinden, davon haben 565 weniger als 500 Einwohnerinnen und Einwohner. Nach Vorstellungen der PDS soll es künftig keine Orte mehr unter 5000 Einwohnerinnen und Einwohner geben.

Die Ursachen für diese Entwicklung entspringen nicht nur parteipolitischem Kalkül und persönlichen Eitelkeiten in Landesregierungen. Gerade sehr kleine Kommunen in strukturschwachen Gebieten sind aufgrund ihrer geringen eigenen Steuerkraft und fehlendem Fachpersonal häufig nicht in der Lage, gemeindliche öffentliche Aufgaben wie Grundschulen, Kindertagesstätten, Bibliotheken u. a. auf einem angemessenen Niveau zu unterhalten. Die mangelhafte finanzielle und personelle Leistungsfähigkeit kann die kommunale Selbstverwaltung stark einschränken und im Extremfall ganz zum Erliegen bringen. Die Möglichkeiten bei der Gestaltung der Aufgabenerfüllung werden auf ein Minimum reduziert. Gleiches gilt für zu kleine Landkreise. Aber auch ein insgesamt deutlicher Bevölkerungsrückgang (infolge sinkender Geburtenentwicklung und erheblicher Abwanderungen, insbesondere von Ost- nach Westdeutschland und in die süddeutschen

Boomregionen) verlangt Lösungen im Verwaltungszuschnitt und bei der Stadt- und Regionalentwicklung.

Mit der Anpassung territorialer Strukturen gehen Veränderungen einher, die erhebliche Konsequenzen für die kommunalen Vertretungen, die Verwaltungen sowie für die Einwohnerinnen und Einwohner besitzen.

Mit größeren Kommunen nach Bevölkerung und Fläche sowie nach Anzahl der Ortsteile (bei Kreisen nach der Anzahl kreisangehöriger Gemeinden) verringert sich immer die Zahl kommunalpolitischer Mandate („Mandatsverdünnung“) und damit zuerst einmal die personellen Ressourcen. So werden die Möglichkeiten persönlichen Kontakts von Ratsmitgliedern, Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern zu möglichst vielen Einwohnerinnen und Einwohnern statistisch geringer und wohl auch anonymer. Die Anzahl der Verwaltungsvorgänge und der Haushaltsposten erhöht sich, was die Gefahr der Unübersichtlichkeit und damit eingeschränkter Kontrollmöglichkeiten durch Ehrenamtliche mit sich bringt. Ohne ein bewusstes Gegensteuern, beispielsweise durch die Stärkung der direkten Demokratie und der bürgerschaftlichen Partizipation, kann es so zu demokratischen Defiziten kommen.

Ferner sind Tendenzen rückläufiger Integrationskraft von Kommunen, „Identitätsverlust“ und nachlassender Identifizierung der Einwohnerschaft mit ihrer neuen, unübersehbar scheinenden Großkommune (bzw. ihrem neuen Großkreis) möglich. Das Heimatgefühl scheint beeinträchtigt, die Verwaltung anonymer und in weite Ferne gerückt. Das historisch gewachsene „Wir“-Gefühl einer bislang selbständig agierenden Kommune kann der Angst vorm „Unterbuttern“ weichen. Ist es doch durchaus nicht selten, dass eingemeindete Ortsteile bei kommunalpolitischen Entscheidungen zu Ungunsten anderer Ortsteile oder des Gesamtgebildes übergangen werden, weil sie personell kaum oder gar nicht mehr in der neuen Kommunalvertretung vorkommen. Solche Ängste und Befürchtungen können zu Brüchen und Irritationen führen, wenn den neuen Ortsteilen nicht Selbstbestimmungsrechte verbleiben. Beispielsweise eigene Vertretungen wie Ortsbeiräte mit eigenen Aufgabenbefugnissen und vor allem eigenen Finanzmitteln. Die Gemeindeordnungen eröffnen dazu eine Reihe von gesetzlich gesicherten Möglichkeiten, deren Nutzung bei der Aushandlung von Gebietsveränderungs-Verträgen sehr vom politischen Willen abhängt.

Zu den Vorteilen größerer Strukturen wird gerechnet, dass bei kommunalen Zusammenschlüssen insbesondere die Verwaltungs-, die Veranstaltungs-, die Finanz- und die Investitionskraft zusammengeführt werden und so ein größerer Spielraum für die Kommunalpolitik entsteht. Zudem eröffnen größere territoriale Räume die Lösung komplizierter Nachbarschaftsprobleme (so bei der Ausweisung von Gewerbe- oder Wohngebieten; der Ver- und Entsorgung; des ÖPNV; der Stadt-Umland-Problematik) und neue Chancen für die regionale Entwicklung (regionale, ökologische und nachhaltige Wirtschaftskreisläufe; Kooperation und Fusion kommunaler Unternehmen, Sparkassen; gemeinsame Beschäftigungs- und Wirtschaftsförderung).

Unterstützend haben die im letzten Jahrzehnt forcierten **kommunalen Verwaltungsreformen** gewirkt. Bei diesem auch als Binnenreform bezeichneten Organisationsumbau geht es vor allem um die Einführung neuer Steuerungsinstrumente sowie moderner Informations- und Kommunikationstechnik.

Mit dem von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung Köln (KGSt) entwickelten so genannten Neuen Steuerungsmodell (NSM) haben fast alle größeren

Städte und Landkreise Organisation und Arbeitsweise ihrer Verwaltungen modernisiert. Es basiert auf betriebswirtschaftlichen Instrumenten (u.a. Zielvereinbarungen, dezentrale Ressourcenverantwortung, Bildung von Produktkatalogen, Budgetierung, Kosten-Leistungs-Rechnung, Controlling) und Anleihen aus dem Personalmarketing (Lean Management, Führungspositionen auf Zeit, Teamarbeit, personenbezogene Karriereplanung, Prägung eines Wir-Gefühls beim Verwaltungspersonal). Die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Kommunalvertretung und Gemeindeverwaltung erhalten dadurch betriebswirtschaftliche Informationen, die bislang kaum oder nur unvollständig vorhanden waren, jedoch für eine effiziente Steuerung von Finanzen, Personal und Material benötigt werden. Beispielsweise zu den tatsächlichen Kosten für die Bearbeitung eines Bauantrages, die Benutzung des kommunalen Schwimmbades oder die Ausstellung eines Personalausweises.

Das schärfte das Kostenbewusstsein und die Kostentransparenz, bewirkte einen effektiveren und flexibleren Umgang mit Finanzmitteln. Diese Ergebnisse haben die Entscheidung in allen Ländern für eine grundlegende - als radikal zu bezeichnende - **Umstellung des kommunalen Haushaltes von der klassischen Kameralistik auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen** in den nächsten Jahren positiv befördert.

Die Doppik orientiert sich im Wesentlichen an den für große Kapitalgesellschaften geltenden Regelungen des Handelsrechts. Zugleich trägt sie aber den Besonderheiten der öffentlichen Finanzwirtschaft Rechnung. Der neue kommunale Haushaltsplan wird nicht mehr nur die Einnahmen und Ausgaben, sondern alle Erträge und Aufwendungen einschließlich der Abschreibungen für das gesamte Kommunalvermögen einer Kommune abbilden. Dies bringt Verbesserungen bei der Planung notwendiger Ersatzinvestitionen, macht künftige Belastungen rechtzeitig sichtbar und ermöglicht so fundierter Entscheidungen der Kommunalvertretungen zu treffen. Durch die Aufstellung einer kommunalen Bilanz erhalten die Kommunen erstmalig auch einen vollständigen Überblick über ihr Vermögen und ihre Schulden einschließlich der erforderlichen Rückstellungen. Die Kameralistik stellt diese Informationen nur unzureichend zur Verfügung.

Erwartet werden mit dieser Umstellung mehr Wirtschaftlichkeit und Effektivität, mehr Transparenz und Bürgernähe. Leichter als bisher sollen die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehen können, wie ihre Steuergelder verwendet werden. Sie können sich damit selbst ein eigenes Bild von der wirtschaftlichen Situation ihrer Kommune machen, was nicht zuletzt auch das Verständnis für erforderliche Entscheidungen der Kommune befördert. Und einen günstigen Hintergrund für Projekte zur Einführung eines Bürgerhaushaltes abgibt.

Vorstellbar ist ebenso, dass das doppische Haushalts- und Rechnungswesen den Kommunalvertretungen die politische Steuerung des Haushaltes erleichtert. Bislang sind die (mitunter unübersichtlichen) Zahlenwerke des kommunalen Haushaltes zumeist nur die Domäne ausgewiesener Spezialistinnen und Spezialisten.

Ob diese Wirkungen so eintreten, ist allerdings noch umstritten. Das mit den betriebswirtschaftlichen Ansätzen zur Verwaltungsmodernisierung verkündete Leitbild der „Bürgernähe“ wurde inhaltlich selten eingelöst. Vielerorts ging und geht es nicht um den partizipativen Ansatz der Bürgerkommune, sondern zumeist um bloße „Bürgerzufriedenheit“ durch nutzerfreundliche Öffnungszeiten, geringe Wartezeiten, freundliche Bedienung, kurze Bearbeitungszeiten, übersichtlichere Orientierungs- und Informationssysteme usw.

Das „Bürgeramt“<sup>14</sup> (manchmal „Bürgerbüro“) und vor allem das „virtuelle Rathaus“<sup>15</sup> mit seiner Verfügbarkeit rund um die Uhr sind für die Einwohnerschaft das wohl greifbarste und populärste Reformergebnis überhaupt.

Während die Verwaltungen seit Jahren einem kontinuierlichen Reformdruck unterlagen, blieben die **Strukturen und die Arbeitsweise der kommunalen Vertretungen** jedoch im Wesentlichen unverändert. Das birgt Gefahren für die kommunale Selbstverwaltung, die bislang kaum diskutiert werden. Dabei steht die Gefahr einer „Eigenentmachtung“ der Kommunalvertretungen als politische Auftraggeberin zugunsten der Verwaltung, der eigentlichen Auftragsnehmerin, oben an.

Die Kommunalvertretungen sind mit der Tatsache konfrontiert, dass ihre Aufgaben immer komplexer werden. Doch die – mit den Wahlperioden oft wechselnden – ehrenamtlichen Ratsmitglieder sind auf vielen Gebieten zuerst einmal Laien, zumeist was Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahren und deren Abläufe betrifft. Sie brauchen fachliche Beratung, vertrauensvolle Hilfe und solidarische Unterstützung. Sie müssen rechtzeitig auf falsche Annahmen, auf das Überschätzen bzw. Unterschätzen von Risiken aufmerksam gemacht werden. Und sie haben wenig Zeit, eines der gravierenden Probleme für das kommunale Ehrenamt.

Auf diese Herausforderungen sind aber in den meisten Fällen derzeit weder die Strukturen und Arbeitsabläufe der Kommunalvertretungen noch die der Fraktionen ausgerichtet. Hier überwiegt die Sorge, voll gestopfte Tagesordnungen und Berge von Verwaltungsvorlagen und Fraktionsanträgen sachgerecht abarbeiten zu können. Strategisches Vordenken findet kaum statt. Fachliche Weiterbildung und die Herausbildung von Führungsfähigkeiten (Konsensfähigkeit, Informations-, Konflikt- und Zeitmanagement, Teamarbeit u.a.) werden vernachlässigt. Die Kontrolle der Verwaltung wird oftmals durch den Versuch ersetzt, in Kleinigkeiten des Verwaltungsvollzuges hineinzuregieren.

Zur Zusammenarbeit von Kommunalvertretungen und Verwaltung bemerkt eine Untersuchung: „Zusammenarbeit‘ von Politik und Verwaltung findet über die formalen Notwendigkeiten hinaus wenig statt. Entweder herrscht zwischen Politik und Verwaltung eine Misstrauenskultur oder bei der Politik die Einstellung: ‚Die werden es schon richtig machen – notfalls hauen wir auf den Tisch.‘“<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Bürgerämter bieten den Einwohnerinnen und Einwohnern öffentliche Dienstleistungen, Informationen und Auskünfte aus einer Hand an. Dadurch sollen lange Wege und Zeit im Umgang mit der Verwaltung und ihren verschiedenen Dienststellen erspart werden. Beispielsweise: Einholen einer Baugenehmigung, ohne mehrere Ämter anlaufen zu müssen; meldeamtliche An- und Ummeldung des Wohnsitzes inklusive aller dabei in Zusammenhang stehenden Veränderungen (Personalausweis, Reisepass, Lohnsteuerkarte, Wohngeld, Kita-Platz, Schulanmeldung usw.), Beantragen eines Führungszeugnis usw. Hilfe wird auch geleistet beim Ausfüllen von Anträgen und Formularen. Darüber hinaus: Ausgabe von Sozialpässen, Gelben Säcken, Verkauf von Eintrittskarten, Fahrkarten, Stadtplänen, Ausgabe kommunaler Ausschreibungen, Vermittlung von Leistungen des Fremdenverkehrsamtes, der Volkshochschule, der Gemeindebibliothek oder des Gemeindearchivs, Entgegennahme von Beschwerden zu Ordnungswidrigkeiten, Auskünfte zur politischen Zusammensetzung und zur Arbeit der Kommunalvertretung, zu Partnerstädten, Existenzgründerberatung usw.

<sup>15</sup> Über Städteportale können Einwohnerinnen und Einwohner Auskünfte und Informationen zu ihrer Kommune einholen (z.B. Struktur der Verwaltung, Ansprechpersonen in den Ämtern, Öffnungszeiten), Satzungen und Verordnungen einsehen, Bauanträge online stellen, Kfz-Wunschkennzeichen bestellen u.a. mehr. Interaktive Dienst gibt es dagegen bislang kaum.

<sup>16</sup> Dilek Albayrak/Klaus Grimmer/Thomas Kneissler: Kommunalverwaltungen in den neuen Ländern. Befunde, Folgerungen, Wege. Eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung, edition sigma berlin 2003, S. 42.

Unter diesen Bedingungen wurden mancherorts Verwaltungen mehr und mehr zu den eigentlichen Steuerungsorganen, während sich der Part der Kommunalvertretungen auf das „Zurückpfeifen oder Beschleunigen“<sup>17</sup> von Verwaltungsarbeit reduziert, wie eine andere kommunalpolitische Recherche resümiert. Dennoch haben die Reformprozesse der letzten 15 Jahre in den Verwaltungen auch jene Kräfte gestärkt, die für Veränderungen offen sind, die Bürgernähe vor allem als Bürgermitsprache und Bürgerbeteiligung verstehen und für die Transparenz des Verwaltungshandelns eintreten

## **1.8 Auf dem Weg zur Bürgerkommune**

In vielen Kommunen der BRD werden neue Wege der Förderung bürgerschaftlichen Engagements, eine stärker Verknüpfung von repräsentativer und direkter Demokratie erprobt. Der Wille zur Bürgerkommune wächst. Dabei geht es nicht schlechthin um ein bloßes Mehr an Mitbestimmung und Mitentscheidung. Es geht um die Emanzipation der Einwohnerinnen und Einwohner vom permanent entmündigenden Politik- und Verwaltungsverständnis eines Obrigkeitsstaates. Es geht um ein Gegengewicht zur fortschreitenden Entfremdung der Gesellschaft von politischen Entscheidungsprozessen infolge der Globalisierung. Es geht um eine radikale Demokratisierung kommunaler Entscheidungsprozesse, die es allen Einwohnerinnen und Einwohnern ermöglicht, Einfluss auf Entscheidungen zu nehmen und selbst entscheiden zu können.

Starke Impulse erhielt diese Entwicklung vom Erfolg der Bürgerbewegung 1989/90 bei der friedlichen Revolution in der DDR. Diese war wesentlich von zentralen und lokalen „Runden Tischen“, von der Direktwahl kommunaler und betrieblicher Ämter sowie anderer bis dahin in Deutschland unkonventioneller Partizipationsformen geprägt.

Mit der Hoffnung, dass mehr Bürgerbeteiligung auch für eine Reform des politischen Systems der alten Bundesrepublik geeignet sei, bildete sich in den 1990er Jahren die Bürgerinitiative „Mehr Demokratie e.V.“ Zunächst konzentriert auf das Bundesland Bayern, konnten einige Male bedeutende Änderungen in der Landesgesetzgebung durchgesetzt werden. Mittlerweile ist das Wirken dieser Initiative bundesweit ausgedehnt. Neben der Forderung nach mehr direktdemokratischen Verfahren auf der Kommunalebene wird vor allem die Einführung bundesweiter Volksentscheide und direktdemokratischer Initiativen in den Ländern verfolgt.

Der Gesetzgeber musste dieser Entwicklung Rechnung tragen. Schritt für Schritt wurden in den letzten Jahren in alle Kommunalverfassungen Elemente direkter Demokratie eingefügt. Mit den direktdemokratischen Instrumenten „Bürgerbegehren“ und „Bürgerentscheid“ (siehe Abschnitt 3.2.) ist jetzt auf der kommunalen Ebene eine von der Bevölkerung selbst initiierte Beteiligung an Sachfragen rechtlich möglich geworden. Zudem gab es schrittweise direktdemokratische Veränderungen beim Kommunalwahlrecht, obgleich sie noch nicht in jedem Bundesland gewährt werden (z.B. Direktwahlen von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, Herabsetzung des aktiven und passiven Wahlalters auf 16 Jahre) und noch manche Forderung offen ist (z.B. kommunales Wahlrecht für ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger aus Nicht-EU-Ländern, die ihren ständigen Wohnsitz in der BRD haben). Auch ein Akteneinsichtsrecht für Einwohnerinnen und Einwohner gibt es bislang nur in Brandenburg und in Berlin (siehe Abschnitt 2.8).

---

<sup>17</sup> Marga Pröhl/Andreas Osner: Qualitätsfaktor Politische Steuerung, Ergebnisse einer kommunalpolitischen Recherche, POLIS-Projekt, Verlag Bertelsmann Stiftung 2001, S. 17.

Ermutigt wurde und wird das Streben nach mehr Demokratie in den Städten und Gemeinden durch Bekanntwerden vielfältigster Formen direkter Demokratie im Ausland, vornehmlich in der Schweiz, in den USA, in Großbritannien, Neuseeland und in Brasilien. Dabei spielt der Bürger-Beteiligungs-Haushalt nach dem Beispiel des partizipativen Haushaltes der brasilianischen Stadt Porto Alegre eine herausgehobene Rolle.

Heute kooperieren in mehr als 30 Reformnetzwerken (z.B. „Kommunen der Zukunft“, „Civitas“) mehrere Hundert deutsche Kommunen, die sich auf den Weg in Richtung Bürgerkommune begeben haben. Sie haben eine Fülle von praktischen Alternativen erprobt, in der repräsentative durch direkte Formen von Demokratie ergänzt und relativiert wurde. Sie können als Vorbild für andere Städte und Gemeinden wirken. Auf den anderen Ebenen der föderalen Bundesrepublik ist dies nicht gelungen.

Freilich war und ist „dieses Mehr an Demokratie auf kommunaler Ebene oft eine ‚Demokratisierung der Machtlosigkeit‘, weil es dort an entsprechenden Ressourcen und Kompetenzen fehlt.“<sup>18</sup>

## **1.9 Kommunen in der EU unterschiedlich verfasst**

Bislang kann nicht von einem einheitlichen Typ „der Kommune“ in Europa ausgegangen werden. Die rechtlich-politische Stellung der Städte und Gemeinden in der EU ist hinsichtlich ihrer finanziellen Mittel, der verfassungsrechtlichen und verwaltungsorganisatorischen Ausgestaltung sehr unterschiedlich.

Am stärksten ausgeprägt ist die kommunale Selbstverwaltung – neben der grundgesetzlichen Garantie in Deutschland - offensichtlich in Skandinavien, besonders in Schweden und in Finnland<sup>19</sup>, das keine Mittelstufe der Verwaltung kennt und damit den Kommunen im Verhältnis zur Zentralregierung eine starke Stellung einräumt. Weniger stark ausgeprägt ist die kommunale Selbstverwaltung in Dänemark aufgrund einer fehlenden Allzuständigkeit. In Großbritannien besitzt zwar die lokale Verwaltung („local government“) eine lange Tradition und insbesondere demokratische Legitimation, hat aber nur den Status einer reinen staatlichen Verwaltung. In den Benelux-Staaten müssen die lokalen Körperschaften ihre Aufgaben zum Teil mit höheren Verwaltungsebenen teilen. Österreichs Kommunen unterliegen einer extensiven Rechtsaufsicht der Bundesländer und sind hochgradig von Finanzaufweisungen abhängig, sind aber andererseits rechtzeitig zu hören, bevor ihnen durch Gesetz oder Rechtsverordnung Aufgaben oder Finanzverpflichtungen übertragen werden können (so genannter Konsultationsmechanismus) – eine Regelung, von der deutsche Kommunen bislang nur träumen können. Ähnliche Regelungen existieren in Frankreich, wo die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft aufgrund mangelnder Leistungsstärke „unzähliger“ Kleinstgemeinden oftmals durch die übergeordneten Départements oder die Regionen ausgeübt werden, und in Italien, dessen Kommunen allerdings umfangreichen staatlichen Programmen und Aufgabenübertragungen ausgesetzt sind. In Spanien dominiert der Bürgermeister als staatlich bestelltes Organ, zudem bewertet die Rechtsaufsicht kommunales Handeln unter dem Maßstab des „allgemeinen Staatsinteresses“. Noch am stärksten im mediterranen Raum ist die

---

<sup>18</sup> Roland Roth: Bürgerkommune und bürgerschaftliches Engagement. Referat zur kommunalpolitischen Konferenz des Kommunalpolitischen Forums Sachsen und der PDS-Fraktion im Sächsischen Landtag am 15. November 2003. In: PDS-kommunal, Berlin, Nr. 4-2003, S. 13.

<sup>19</sup> In Finnland existierte bereits im Jahr 1350 ein Kommunalgesetz.



kommunale Selbstverwaltung offenbar in Portugal und Griechenland ausgeprägt.<sup>20</sup>

Kleinster gemeinsamer Nenner in der EU ist nur, dass in allen Rechtsordnungen der Mitgliedsländer (ausgenommen in Großbritannien und Irland) eine verfassungsrechtliche Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung existiert. Die Sicherung gemeinsamer Standards steht innerhalb der EU noch auf der Agenda. Ebenso eine Stärkung des Ausschusses der Regionen beim Europäischen Parlament als tatsächliche Interessenvertretung der Kommunen.

Ein erster Schritt dazu war die am 15. Oktober 1985 unterzeichnete „**Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung**“ (EKC) des Europarates, inzwischen von den meisten EU-Mitgliedstaaten ratifiziert und 1988 in Kraft getreten. In der ECK wurde erstmals auf europäischer Ebene der Begriff der kommunalen Selbstverwaltung fixiert. In Artikel 3 heißt es: „Kommunale Selbstverwaltung bedeutet das Recht und die tatsächliche Fähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften, im Rahmen der Gesetze einen wesentlichen Teil der öffentlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung zum Wohl ihrer Einwohner zu regeln und zu gestalten.“<sup>21</sup>

Ein Novum – selbst gegenüber dem Grundgesetz – ist der in Art. 9 bekräftigte Anspruch auf angemessene Finanzmittel: „Die kommunalen Gebietskörperschaften haben im Rahmen der nationalen Wirtschaftspolitik Anspruch auf angemessene Eigenmittel, über die sie in Ausübung ihrer Zuständigkeit frei verfügen können. Die Finanzmittel (...) müssen in angemessenem Verhältnis zu den durch die Verfassung oder das Gesetz vorgesehenen Zuständigkeiten stehen.“<sup>22</sup>

Problematisch ist, dass die Vertragsstaaten die Möglichkeit hatten, von den 30 Absätzen der EKC nur 20 als für sich bindend zu akzeptieren, wobei jedoch ein Kernbestand von zehn festgelegten Absätzen obligatorisch ist. Diese Kompromissformel war notwendig, um zu einer möglichst politisch breiten Zustimmung zu kommen.

Im Entwurf der „**Verfassung für Europa**“ wird die kommunale Selbstverwaltung als Bestandteil der nationalen Identität der Mitgliedsstaaten anerkannt (Art. 1-5 Abs. 1). Grundsätzlich sind damit Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Zudem ist die EU auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips verpflichtet (Präambel, Art. 1-9, Abs. 3 sowie Subsidiaritätsprotokoll), das bereits 1992 im Maastrichter Vertrag verankert wurde. Demnach müssen Entscheidungen „so bürgernah wie möglich“, also auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene getroffen werden, es sei denn, die Gemeinschaft hat ausschließliche Rechtsetzungskompetenz oder es gibt zwingende Gründe, eine Entscheidung auf EU-Ebene zu treffen. Die EU-Kommission ist zudem gehalten, bei ihren Rechtsvorschlägen die administrativen und finanziellen Auswirkungen zu berücksichtigen.<sup>23</sup>

Zudem ist ein Trend nicht mehr umkehrbar: Kommunen in Europa bearbeiten und diskutieren in ihren Netzwerken das Thema urbane Zukunft mit dem Ziel einer sozial gerechten,

---

<sup>20</sup> Vgl. Thomas Schäfer: Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union, a.a.O., S. 26 ff. – Zu den neuen Mitgliedsländern konnten keine Untersuchungen ausgewertet werden.

<sup>21</sup> Vgl. BGBl. 1987 II, S. 66f f.

<sup>22</sup> Ebenda.

<sup>23</sup> Vgl. Vertrag über eine Verfassung für Europa (Entwurf), Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2003.

friedlichen, nachhaltigen und zukunftsfähigen Stadtentwicklung. Sinnbildlich steht hierfür die „Lokale Agenda 21“ mit Projekten, Konferenzen und Bürgerengagement zur nachhaltigen Stadtentwicklung ebenso wie die weltweiten Bündnisse „Cities for Peace“ (Städte für den Frieden) sowie „Mayors for Peace“ (Bürgermeister für den Frieden). Weitere Stichworte in der europäischen Diskussion sind „Dezentralisierung von Macht“, „Stärkung der „Zivilgesellschaft“ und „Mehr Demokratie“.

## 2. Kommunale Selbstverwaltung und repräsentative Demokratie

### 2.1 Repräsentatives Modell der Kommunalpolitik

Die repräsentative Demokratie ist eine Form der indirekten Demokratie, in der Volksvertreterinnen und Volksvertreter (Abgeordnete) in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden, die in den Parlamenten souverän und ohne direkte Eingriffsmöglichkeit des Volkes die politischen Entscheidungen treffen.

Auf der kommunalen Ebene sind in Deutschland gegenwärtig insgesamt ca. 300.000 Mitglieder der Kommunalvertretungen gewählt – hier im Text als **Ratsmitglieder**<sup>24</sup> bezeichnet. Die Wahlperiode ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich, sie dauert in der Regel vier oder fünf Jahre. Nach den Gemeinde- und Landkreisordnungen üben die Ratsmitglieder ihr Ehrenamt nach den Gesetzen und nach ihrer freien, dem Gemeinwohl verpflichteten Überzeugung aus. Sie haben (wie Bundestags- und Landtagsabgeordnete) ein so genanntes freies Mandat, sind also in ihrer Mandatsausübung nicht an Aufträge und Verpflichtungen gebunden.

Aus der Mandatsverteilung der Parteien, Wählervereinigungen sowie Einzelbewerberinnen und Einzelbewerber resultieren die politischen Machtverhältnisse im Parlament, auf kommunaler Ebene in der **Kommunalvertretung**<sup>25</sup>. Sie ist die gewählte Repräsentation der Bürgerschaft. Als Hauptorgan der jeweiligen Stadt bzw. Gemeinde besteht sie aus den Ratsmitgliedern und der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister, die entweder direkt durch die Bürgerinnen und Bürger oder (nur noch in wenigen Ländern) durch die Kommunalvertretung gewählt werden.

Entsprechend der Spielregeln der repräsentativen Demokratie ist allein die Kommunalvertretung demokratisch legitimiert, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft wahrzunehmen, soweit das Gesetz keine andere Zuständigkeit vorsieht. Das wird dahingehend als Vorteil interpretiert, dass die gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten sich voll auf ihre fachliche und politische Arbeit konzentrieren können und der politische Entscheidungsprozess nicht von Einzelinteressen dominiert wird. Von Nachteil ist offenkundig, dass die Bürgerinnen und Bürger analog zu den anderen Ebenen der Politik bis zur nächsten Wahl nicht mehr viel mitzureden und mitzuentcheiden haben – besonders dann, wenn die im repräsentativem System durchaus bestehenden Einwohner- und Bürgerrechte bei der Gestaltung kommunalen Geschehens nicht ausgeschöpft werden.

---

<sup>24</sup> Die Bezeichnung ist von Bundesland zu Bundesland aus historischen Gründen unterschiedlich: Ratsmitglied, Stadträtin bzw. Stadtrat, Ratsfrau bzw. Ratsherr, Gemeindevertreterin bzw. Gemeindevertreter, Stadtverordnete bzw. Stadtverordneter, Mitglied des Magistrats, Mitglied des Rates der Stadt u.a.

<sup>25</sup> Auch hier ist die Terminologie landesspezifisch: Gemeinde- bzw. Stadtrat, Gemeindevertretung, Stadtverordnetenversammlung, Magistrat, Rat der Stadt u. a.

Im Nachfolgenden werden Strukturen, Aufgaben und Funktionen des repräsentatives Modell der Kommunalpolitik in der BRD sowie dessen Bezugslinien zur Gemeindebevölkerung dargestellt, wobei aus systematischen Gründen mit seinen Aktuerinnen und Akteuren begonnen wird, den Ratsmitgliedern sowie den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern. Dem schließen sich Betrachtungen zur Kommunalvertretung, ihren Ausschüssen und Beiräten sowie zu den in der Kommunalvertretung agierenden Fraktionen an. Beschlossen wird das Kapitel mit Hinweisen zu kommunalpolitisch relevanten Differenzierungen beim Einwohner- und Bürgerrecht.

## 2.2 Das Ratsmitglied

Die **Rechtsstellung** der Ratsmitglieder wird vor allem durch eine breite Palette von Teilhaberechten bestimmt:

- das Antragsrecht, d.h. Anträge „zur Sache“, also zu einem in der Tagesordnung behandelten Sachgegenstand, bzw. „zur Geschäftsordnung“ zu stellen und diese zu begründen,
- das Anfragerecht, einschließlich Anfragen an die Bürgermeisterin bzw. den Bürgermeister zu stellen, die in angemessener Frist zu beantworten sind,
- das Rederecht in den Sitzungen,
- das Informationsrecht, u.a. durch Anfragen an die Verwaltung, Erstellen lassen von Berichten, Einsichtnahme in Akten oder in gemeindliche Unterlagen (was mitunter rechtlich durch Auflagen oder Zustimmungsklauseln eingeschränkt ist),
- das Recht auf Mitarbeit in Ausschüssen und anderen Gremien,
- das Recht an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen,
- das Recht auf Niederschrift persönlicher Erklärungen oder des persönlichen Abstimmungsverhaltens im Sitzungsprotokoll.

Zur Sicherung der freien Mandatsausübung enthalten die Gemeindeordnungen die Festlegung, dass Ratsmitglieder nicht an der Übernahme und Ausübung ihrer Tätigkeit gehindert oder in ihrem Arbeits- und Dienstverhältnis benachteiligt werden dürfen. Es ist unzulässig, sie aufgrund ihrer Tätigkeit als Ratsmitglied zu entlassen oder zu kündigen. Zudem ist ihnen vom Arbeitgeber die für ihre Tätigkeit erforderliche freie Zeit zu gewähren. Sie können für ihre ehrenamtliche Tätigkeit von der Kommune eine Aufwandsentschädigung als Ersatz ihrer Auslagen und ihres Verdienstausfalls erhalten.

Mit ihrer Wahl übernehmen die Ratsmitglieder Pflichten, an die sie gesetzlich (im rechtlichen Sinne) gebunden sind, aber auch Pflichten (im moralischen Sinne) gegenüber den Einwohnerinnen und Einwohnern, in besonderer Weise gegenüber ihren Wählerinnen und Wählern.

Zu den **Pflichten rechtlicher Natur** gehören:

- Die Pflicht zur Teilnahme an den Sitzungen der Kommunalvertretung und weiterer Gremien, in die sie gewählt oder berufen wurden.
- Die Pflicht, das Mandat nach Gesetz und zum Gemeinwohl auszuüben.
- Die Pflicht zur Verschwiegenheit über alle Angelegenheiten, deren Geheimhaltung gesetzlich vorgeschrieben, besonders angeordnet oder ihrer Natur nach erforderlich ist.
- Die Pflicht zur Befangenheitsanzeige. Ein Ratsmitglied darf weder beratend noch entscheidend mitwirken, wenn die Entscheidung einer Angelegenheit ihm selbst, einem seiner Angehörigen oder einer von ihm vertretenen natürlichen oder juristischen Person einen unmittelbaren und fassbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann.

**Pflichten im moralischen Sinne** sind vor allem:

- die Pflicht zur Kompetenz,
- die Pflicht zur Information der Öffentlichkeit,
- die Pflicht zur Sorgfalt.

Ratsmitglieder werden von der Öffentlichkeit - spätestens bei der nächsten Wahl – daran gemessen, wie sie diesen Pflichten nachkommen. Es liegt deshalb auf der Hand: Wer in ein kommunales Mandat gewählt wurde, der muss sich selbst in die Pflicht nehmen, seine Aufgaben mit Sorgfalt und Sachkunde erfüllen. Mehr noch, Ratsmitglieder müssen Impulse setzen.

Das hat oftmals mit folgender strategischer Arbeitsweise zu tun: Einerseits schonungslos Kritik zu üben an gesellschaftlich bedingten Missständen und Nöten wie auch an den Unzulänglichkeiten, Verfehlungen, an Klüngel und Ignoranz im eigenen Rathaus und in der eigenen Kommune. Dazu gehört, alle Beratungsvorlagen gründlich durcharbeiten und genau die Punkte herausfinden, die den eigenen politischen Absichten entgegenstehen und deshalb nicht ohne Widerstand die Tagesordnung passieren sollten. Andererseits gilt es alternative Vorschläge aufzuzeigen und Sachanträge einzubringen, mit denen das gemeindliche Leben demokratischer, sozial gerechter und ökologisch nachhaltiger gestaltet werden kann.

All das braucht seine Zeit, den Austausch und Kontakt mit anderen, mit Verbänden, Vereinen, Unternehmen, Medien, Betroffenen, Selbsthilfegruppen, Fachexperten, Gewerkschaften, Kirchen, Einwohnerinnen und Einwohnern. Manchmal warten Menschen nur auf eine gezielte Ansprache oder eine Einladung zum Mitmachen.

### **2.3 Die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister**

Das Amt der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters (in kreisfreien Städten Oberbürgermeisterin bzw. Oberbürgermeister) befindet sich besonders im Blickfeld der Öffentlichkeit. Als Ortsoberrhaupt sind sie rechtliche Vertreter und Repräsentanten der Kommune - und idealerweise die treibende Kraft der kommunalen Entwicklung. Sie sind je nach Bundesland direkt von den Bürgerinnen und Bürgern oder von der Kommunalvertretung gewählt. Auch die Dauer ihrer Wahlperiode (meist fünf bis acht Jahre) und Modalitäten einer frühzeitigen Abberufung regelt das jeweilige Kommunalwahlgesetz.

Bürgermeisterwahlen sind zumeist Personenwahlen. Wahl ausschlaggebend ist oft das Ansehen der Bewerberin bzw. des Bewerbers in der Bevölkerung, die kommunalpolitische Kompetenz und das Wahlprogramm. Auch kleine Parteien, Wahlbündnisse und Parteilose erhalten so eine Chance, vor allem wenn sie überzeugend auf Sachkunde, Engagement, Kooperations- und Integrationsvermögen (auch über Parteiengrenzen hinweg) der Kandidatin bzw. des Kandidaten verweisen können. Die Parteizugehörigkeit der Bewerberin bzw. des Bewerbers spielt besonders in kleineren Kommunen oft eine untergeordnete Rolle. Erst in größeren Städten überwiegt das parteipolitische Kalkül.

**Ehrenamtliche** Bürgermeisterinnen bzw. Bürgermeister werden in der Regel in Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl gewählt. Diese haben aus Kosten- und Kompetenzgründen

zumeist keine eigene Verwaltung, sondern unterhalten mit benachbarten Gemeinden eine Gemeinschaftsverwaltung<sup>26</sup>. Die politische Beschlussfassung erfolgt jedoch nach wie vor in der jeweiligen Kommunalvertretung unter Vorsitz der ehrenamtliche Bürgermeisterin bzw. des ehrenamtlichen Bürgermeisters. Zugleich ist ihre wichtigste Aufgabe, die Gemeinde im gemeinsamen Verwaltungsausschuss zu vertreten. Weitere Aufgaben sind u.a.: Unterrichtung der Einwohnerschaft über bedeutsame Angelegenheiten, Unterstützung der Einwohnerinnen und Einwohner bei der Einleitung von Verwaltungsverfahren, Mitwirkung bei Eilentscheidungen (siehe weiter unten) oder bei Erklärungen zu Verpflichtungsgeschäften der Gemeinde.

Zu den Aufgaben **hauptamtlicher** Bürgermeisterinnen bzw. Bürgermeister gehören die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse der Kommunalvertretung und des Hauptausschusses (siehe nächster Gliederungspunkt), die Leitung<sup>27</sup> der Verwaltung und deren Organisation (d.h. Aufgliederung der Verwaltung in Ämter und Abteilungen, die Verteilung der Aufgaben auf die Bediensteten und Übertragung der Vertretungsbefugnis) sowie die Ausführung von Weisungen der Kommunalaufsichtsbehörde. Die hauptamtliche Bürgermeisterin bzw. der hauptamtliche Bürgermeister haben die Kommunalvertretung und den Hauptausschuss über alle wichtigen Angelegenheiten rechtzeitig zu unterrichten.

Primär haben sie die Geschäfte der laufenden Verwaltung sicherzustellen und zu verantworten. Nach der Rechtsprechung zählen dazu alle Geschäfte, die in mehr oder weniger regelmäßiger Wiederkehr vorkommen und zugleich von sachlich weniger erheblicher Bedeutung sind. Hierbei kann landesrechtlich ein fester Aufgabenbereich zugewiesen sein, der von der Kommunalvertretung nicht beschnitten werden darf. Möglich ist aber auch, dass Geschäfte von der Kommunalvertretung übertragen werden und jederzeit zurück holbar sind.

Falls landesgesetzlich vorgesehen, hat die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister in dringenden Angelegenheiten zur Abwehr einer Gefahr oder eines erheblichen Nachteils für die Kommune Eilentscheidungen zu treffen. Diese sind – je nach Zuständigkeit - der Kommunalvertretung oder dem Hauptausschuss in der nächsten Sitzung zur Genehmigung vorzulegen. Lagen die Voraussetzungen für eine Eilentscheidung nicht vor, haben die Beteiligten den Schaden zu ersetzen.

Weiterhin haben die hauptamtliche Bürgermeisterin bzw. der hauptamtliche Bürgermeister nach Landesrecht die Pflicht, Beschlüsse der Kommunalvertretung zu beanstanden, wenn sie der Auffassung sind, dass diese rechtswidrig sind. Die Beanstandung muss unverzüglich, spätestens innerhalb einer Frist von zwei Wochen nach Beschlussfassung gegenüber der Kommunalvertretung ausgesprochen werden. Die Beanstandung hat aufschiebende Wirkung. Gleichzeitig ist unter schriftlicher Angabe der Beanstandungsgründe eine Sitzung einzuberufen, in der erneut über die Angelegenheit zu beschließen ist. Diese Sitzung hat spätestens vier Wochen nach der Sitzung, in der der beanstandete Beschluss gefasst worden ist, stattzufinden. Ist nach der Auffassung der hauptamtlichen Bürgermeisterin bzw. des hauptamtlichen Bürgermeisters auch der neue Beschluss rechtswidrig, muss er erneut beanstandet und unverzüglich der Kommunalaufsichtsbehörde zur endgültigen Entscheidung

---

<sup>26</sup> Beispielsweise: Ämter in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein, Verwaltungsgemeinschaften in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz, Samtgemeinden in Niedersachsen. Die einzelnen Formen sind in ihrer rechtlichen Stellung und in ihrem Aufgabenkreis nur bedingt miteinander vergleichbar.

<sup>27</sup> In einigen Ländern erfolgt die Leitung der Verwaltung ausschließlich durch ein weiteres Organ neben dem Bürgermeisteramt, nämlich durch die Gemeindedirektorin bzw. den Gemeindedirektor in kleinen Gemeinden oder die Oberstadtdirektorin bzw. den Oberstadtdirektor in größeren Städten. In diesem Fall arbeitet die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister oft ehrenamtlich, auch wenn es sich um Großstädte handelt.

vorgelegt werden. Wird die Beanstandung vorsätzlich oder grob fahrlässig unterlassen, hat die hauptamtliche Bürgermeisterin bzw. der hauptamtliche Bürgermeister der Kommune den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Der Ersatzanspruch kann von der Kommunalaufsichtsbehörde geltend gemacht werden.

## 2.4 Die Kommunalvertretung

Als Hauptorgan der jeweiligen Stadt oder Gemeinde ist die Kommunalvertretung zuständig für alle Angelegenheiten der Kommune.

Ihre Leitungsfunktion nimmt die wahr, indem sie Aufgaben erfüllt, die ihr allein vorbehalten sind und die sie nicht auf andere Organe der Kommune übertragen darf. Dazu gehören die Grundzüge der Verwaltungsführung, ggf. die Entscheidung über die Bestellung des hauptamtlichen Verwaltungschefs, die Grundsätze der Personalwirtschaft der Kommune, die Benennung der Vertreterinnen und Vertreter der Kommune in Vereinen und Wirtschaftsunternehmen, die Festsetzung von Entgelten und Abgaben, die Beschlussfassung über wirtschaftliche Unternehmungen der Kommune sowie wesentliche Planungsentscheidungen für die Gemeindeverwaltung.

Entsprechend ihrer Rechtsetzungshoheit erlässt die Kommunalvertretung für das Gemeindegebiet verbindliche hoheitliche Anordnungen, die Ortsrecht sind. Zu diesen Ortsgesetzen gehören in erster Linie Satzungen und Verordnungen.

Mit Satzungen werden Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises geregelt. Zu den Pflichten Satzungen gehören:

- Die **Haushaltssatzung** als der rechtsverbindliche Beschluss der Kommunalvertretung über die Finanzwirtschaft der Kommune für ein Haushaltsjahr (in der Regel das Kalenderjahr). Sie enthält u.a. Festsetzungen zu den Einnahmen und Ausgaben, der vorgesehenen Kreditaufnahmen, der Verpflichtungsermächtigungen zur Vorbereitung von Ausgaben in den Folgejahren, zum Höchstbetrag der Kassenkredite, zur Grund- und zur Gewerbesteuer sowie weitere Vorschriften. Unter bestimmten Bedingungen muss die Kommune eine Nachtragssatzung erlassen. Ist eine Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht erlassen, darf die Kommune nur Ausgaben leisten, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind.
- Die **Hauptsatzung** regelt als „Verfassung“ der Kommune entsprechend landesrechtlicher Vorgaben, was für den Ort und die Organisation des gemeindlichen Lebens grundsätzliche Bedeutung hat: den Namen, eventuelle Namenszusätze, Wappen, Flagge und Dienstsiegel; Rechtstellung der Kommunalvertretung und ihr vorbehaltene Entscheidungen der laufenden Verwaltung, Wertgrenzen bei ihren Entscheidungen; Bildung, Zusammensetzung (einschließlich sachkundiger Einwohnerinnen und Einwohner) und Aufgaben der Ausschüsse; Bestimmungen über Form, Fristen und Verfahren der öffentlichen Bekanntmachungen; Festlegungen zu Ortsteilen und Ortsteilbeiräten; Aufgaben und Vertretung der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters; Zahl der Beigeordneten, die Berufung leitender Beamtinnen und Beamter in das Beamtenverhältnis auf Zeit; Aufwandsersatz für Ehrenämter; Festlegungen zu den Formen der unmittelbaren Willensbildung durch die Einwohnerschaft (frühzeitige Unterrichtung, Einsicht in die Unterlagen, Petitionsrecht, Einwohnerversammlung, Einwohnerfragestunde, Beteiligung von Betroffenen und Sachverständigen, Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid und andere

Möglichkeiten für direkt demokratische Beteiligungsformen der Einwohnerinnen und Einwohner); Festlegungen zur Bestellung der Gleichstellungsbeauftragten sowie zur Bildung und den Rechten von Fraktionen; Richtlinien zur Verleihung des Ehrenbürgerrechts.

Der Erlass von Verordnungen gehört dem übertragenen Wirkungskreis an. Verordnungen dürfen nur aufgrund einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung erlassen werden, die Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnung vorgibt. Im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung enthalten sie meist Gebote und Verbote (z.B. Badeverbotsverordnung, Verordnung gegen das „wilde“ Plakatieren).

Die Zahl der Mitglieder der Kommunalvertretung richtet sich nach der Einwohnerzahl. Das Verfahren und die Organisation eines solchen Kollegialgremiums wird durch die landesrechtlichen Gemeinde- und Kreisordnungen vorbestimmt. Außerdem ist jede Kommunalvertretung verpflichtet, sich zur ordnungsgemäßen Abwicklung des Verfahrens in den Sitzungen eine **Geschäftsordnung** zu geben. Sie soll die Mitwirkungsrechte der Ratsmitglieder im Einzelnen sichern und seine Pflichten benennen. Eines der wichtigsten Ziele dabei ist es, die oft unterschiedlichen Vorstellungen der Mitglieder mittels Diskussion und Abstimmung zu einem einheitlichen „Gemeindewillen“ zusammenzuführen – was aufgrund der unterschiedlichen politischen und fachlichen Standpunkte mitunter kompliziert ist.

Auch für kleine Fraktionen oder fraktionslose Ratsmitglieder lohnt es sich, in der Kommunalvertretung nach Verbündeten in Sachfragen Ausschau zu halten. Am konkreten Einzelfall sollte überprüft werden, welche politisch verantwortbaren Kommunikations- und Kooperationsmöglichkeiten Parteien übergreifend realisierbar sind. Andererseits kommen andere Parteien durchaus in Sachfragen auf „Kleine“ zu – auch weil bei Abstimmungen mitunter deren Stimme gebraucht wird.

Bevor ein Antrag formuliert wird, sollte eine ganze Reihe kommunalpolitischer Sachfragen geprüft werden. Beispielsweise: Gibt es bereits Beschlüsse oder Planungen in dieser Sache? Gibt es dazu Förderprogramme? Was meinen dazu die betroffenen Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, Vereine, Verbände? Zu beachten sind ebenso Festlegungen der Geschäftsordnung zu den Fristen für die Einreichung von schriftlichen Anträgen, zur Form und eventuell zur Mindestzahl von den Antrag unterstützenden Ratsmitgliedern.

Für die Kommunalvertretung gilt das **Prinzip der Öffentlichkeit der Sitzungen**. Es verbietet, Tagungsordnungspunkte (Beschlussgegenstände) ohne Einhaltung der Ladungsfrist auf die Tagesordnung zu setzen. Bei besonderer Dringlichkeit („unabweisbarer Eile“) kann die Tagesordnung durch Beschluss ergänzt werden. Ohne Beachtung dieser Förmlichkeit sind die Entscheidungen nichtig (was aber bei einem Gericht beantragt werden muss). Nur wenn bei der Behandlung von Personal-, Sozialhilfe-, Grundstücks-, Kredit- oder Steuerangelegenheiten berechnete Interessen einzelner gefährdet sind, darf die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Sachabstimmungen sollten strikt offen und nicht in geheimer Abstimmung stattfinden.

Die gegenwärtige Praxis verlagert zu viele Entscheidungen in den Geheimnisbereich und entwertet damit den sichtbaren Teil kommunaler Politik. Mit der Öffentlichkeit soll ja gesichert werden, dass die Bevölkerung sich über die Tätigkeit der Kommunalvertretung und ihrer Mitglieder unmittelbar informieren kann. Das soll auch zur direkten Mitwirkung an der kommunalen Selbstverwaltung anregen. Das Problem ist nur, dass die umfangreichen

Vorüberlegungen, Entscheidungshintergründe und Expertengutachten selten allen Zuhörerinnen und Zuhörern noch einmal vermittelt werden können. Zudem gibt es für die Gäste kaum Rederechte. Anwesend sind deshalb häufig nur unmittelbar von einer Entscheidung Betroffene und die Presse. Für die Öffentlichkeit vorbereitete Faltblätter mit einer Kurzfassung des Anliegens, aller Pro und Contra können für Abhilfe sorgen. Zudem kann die Kommunalvertretung beschließen, Einwohnerinnen und Einwohner, die vom Gegenstand der Beratung betroffen sind, und Sachverständige zu hören.

## 2.5 Ausschüsse

Ausschüsse sind Unterorgane der Kommunalvertretung. Sie dienen ihrer Entlastung. So können durch die Hauptsatzung bestimmte Angelegenheiten der Kommunalvertretung an Ausschüsse zur Beschlussfassung überwiesen werden. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit und eines in der Hauptsatzung festgelegten Finanzvolumens entscheiden dann **die beschließenden Ausschüsse** selbständig anstelle der Kommunalvertretung. Zugleich sind in allen Gemeindeordnungen Aufgaben definiert, die wegen ihrer Bedeutung in keinem Fall auf Ausschüsse übertragen werden dürfen, sondern stets der Entscheidung der Kommunalvertretung vorbehalten sind. In einigen Gemeindeordnungen wird bestimmt, dass beratende Ausschüsse nur nichtöffentlich tagen dürfen.

Zur Vorberatung ihrer Verhandlungen oder einzelner Verhandlungsgegenstände kann die Kommunalvertretung zudem **beratende Ausschüsse** bestellen. In diese können durch die Kommunalvertretung sachkundige Einwohnerinnen und Einwohner mit beratender Stimme berufen werden. Ihre Zahl darf jedoch die der Mitglieder der Kommunalvertretung im Ausschuss nicht erreichen.

Die Bildung **ständiger Ausschüsse** wird in der Regel in der Hauptsatzung bestimmt. **Zeitweilige Ausschüsse** (Sonderausschüsse) werden bei Bedarf für die Erledigung einer zeitlich begrenzten Aufgabe gebildet.

Jede Kommune hat als Pflichtausschuss einen **Hauptausschuss**, der die Arbeit aller Ausschüsse koordiniert und zur Vorbereitung der Beschlüsse der Kommunalvertretung oder bei der Gefahrenabwehr aktiv wird. Als **Pflichtausschüsse** legen manche Gemeindeordnungen außerdem fest: Verwaltungsausschuss, Finanzausschuss, Rechnungsprüfungsausschuss und (in Landkreisen und kreisfreien Städten als beschließender Ausschuss) einen Jugendhilfeausschuss.

Es steht im freien Ermessen der Kommunalvertretung, jederzeit Ausschüsse zu bilden und aufzulösen; ausgenommen hiervon sind nur die Pflichtausschüsse. Weitere Ausschüsse sind entweder in den einzelnen Gemeindeordnungen vorgeschrieben oder können je nach Bedarf gebildet werden, beispielsweise für Soziales, Stadtentwicklung, Wirtschaft, Bau, Vergabe kommunaler Aufträge, Planung, Kultur, Sport, Natur- und Umweltschutz, Feuerwehr, Liegenschaften, Personal.

In der Regel haben die Vorsitzenden von Ausschüssen Akteneinsichtsrecht für den Geschäftsbereich ihres Ausschusses. Sie nehmen hierbei das Überwachungsrecht der Kommunalvertretung wahr, haben also diesbezüglich keine individuellen Rechte. Ein allgemeines Akteneinsichtsrecht steht der Kommunalvertretung in keinem Bundesland zu. Es existieren aber unterschiedliche Regelungen, dass auf Beschluss der Kommunalvertretung für ein definiertes Thema einzelnen Mitgliedern Akteneinsicht gewährt wird oder dafür ein spezieller Ausschuss eingerichtet wird (in Hessen).



Für fraktionslose Ratsmitglieder oder kleinere Fraktionen besteht kein Anspruch auf einen Ausschuss-Sitz. Jedes Ratsmitglied kann sich jedoch regelmäßig über Tagesordnungen und Sitzungsunterlagen der Ausschüsse informieren. Die Mitarbeit in Ausschüssen bringt sowohl für Ratsmitglieder als auch berufene Einwohnerinnen und Einwohner ein wichtiges Plus in Sachen Demokratie. Gerade weil im Ausschuss weniger Personen als in der Kommunalvertretung sind, kann jedes Mitglied seine Auffassung zum jeweiligen Tagungsordnungspunkt vortragen. Das ist in den Sitzungen der Kommunalvertretung wegen der dort zu behandelnden Problemfülle und der begrenzten Zeit selten möglich.

Ein Vorteil der Ausschussarbeit besteht auch darin, dass stärker mit informellen Politikelementen gearbeitet werden kann. So können zum informellen Gespräch Gäste eingeladen werden, die von einem Thema in besonderer Art und Weise betroffen sind oder die über ein besonderes Know-how verfügen, das für die Kommune interessant ist. Auch das ist in der Kommunalvertretung, wo stärker parteipolitisches Kalkül zählt und formelle Abläufe zu beachten sind, meist weniger effektiv.

Insgesamt gesehen besteht in den Ausschüssen im Allgemeinen die günstige Möglichkeit, weitgehend befreit von „ideologischem Ballast“, konkrete kommunale Sacharbeit zu leisten. Dennoch sollte auch für die Ausschussarbeit ein striktes Öffentlichkeitsgebot gelten - von eng zu fassenden Ausnahmen einmal abgesehen.

## **2.6 Beiräte**

Beiräte sind eine Institution der Bürgerbeteiligung. Damit erweitern sich nicht nur die Beratungsmöglichkeiten der Kommunalvertretung. Es wird auch eine frühzeitige Einbindung von interessierten oder betroffenen Einwohnerinnen und Einwohnern in kommunale Planungen und Projekte und deren Umsetzung erreicht. Zudem können mit Beiräten die Interessen von Minderheiten und sozialen Gruppen unmittelbarer in die Kommunalvertretung eingebracht werden.

Derzeit sehen die meisten Kommunalverfassungen nur Ortsbeiräte in Ortsteilen und Ausländerbeiräte als Kann-Bestimmung vor. Manche Städte und Gemeinden gehen in ihrer Hauptsatzung freiwillig darüber hinaus und eröffnen die Bildung von Beiräten auch für andere Aufgabenbereiche. So gibt es Beiräte für Ökologie, Stadtsanierung, Lokale Agenda 21, Kinder und Jugend, Frauen, Senioren, behinderte Menschen, Kriminalitätsprävention, ziviler Widerstand gegen Rechtsextremismus, Ortsgestaltung, Fremdenverkehr u. a. Neuerdings auch Beiräte zu Arbeitslosigkeit und Hartz IV.

Die Aufgaben und Rechte von Beiräten fallen von Kommune zu Kommune unterschiedlich weit aus. Ihre Einflusschancen erhöhen sich, wenn Beiräten das Recht eingeräumt wird, Stellungnahmen, Empfehlungen und Anregungen an die Kommunalvertretung und die Ausschüsse abgeben zu können; in der Kommunalvertretung und den Ausschüssen ein Anhörungs-, Antrags- und Rederecht zu ihrer Sache zu haben; zu allen für die Tätigkeit des Beirates wichtigen Fragen durch die Kommunalvertretung informiert zu werden; jährlich einen Bericht über die Lage in ihrem Sachgebiet vor der Kommunalvertretung abzugeben sowie Anfragen an die Verwaltung zu richten, die innerhalb einer bestimmten Frist zu beantworten sind. Gesetzliche Bestimmungen mit umfangreichen Mitwirkungsrechten für Beiräte sind überfällig. Dennoch sollten Kommunalvertretungen nicht darauf warten.

## 2.7 Fraktionen

Fraktionen gehören zwar nicht zu den kommunalen Selbstverwaltungsorganen, sind aber als struktureller Teil der Kommunalvertretung mit besonderen Rechten in die repräsentative Demokratie eingebunden. Diese Rechte sind entsprechend der kommunalen Organisationshoheit in der Hauptsatzung oder in der Geschäftsordnung der Kommunalvertretung fixiert und sind deshalb von Ort zu Ort unterschiedlich.

Danach kann eine Fraktion einen Unterrichtsanspruch zu kommunalen Angelegenheiten oder Verwaltungsvorgängen durch die Bürgermeisterin bzw. den Bürgermeister haben und sie dazu in die Fraktion zu bitten (beispielsweise in Form einer Einladung zu einer öffentlichen Fraktionssitzung, an der interessierte Einwohnerinnen und Einwohner teilnehmen können). Sie kann vorschlagsberechtigt sein für Mitglieder (inklusive aus der Einwohnerschaft), von Ausschüssen und Beiräten, desweiteren von Aufsichtsräten und Gesellschafterversammlungen von Unternehmen mit kommunalen Anteilen. Sie kann das Überweisungsrecht zu Anträgen an beschließende Ausschüsse besitzen und das Einberufungsrecht für Sitzungen der Kommunalvertretung.

Die Landesgesetzgeber haben bislang darauf verzichtet, Aufgaben, Rechte und Pflichten von Fraktionen zu definieren. Zumeist wird nur die Mindestfraktionsstärke festgeschrieben und bestimmt, dass ihre innere Ordnung demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen muss. Eine Fraktion muss danach aus mindestens zwei Mitgliedern bestehen. Wurde von einer Partei bzw. Wählervereinigung nur ein Mitglied in den Gemeinderat gewählt, so erhält dieses keinen Fraktionsstatuts.

Eine Fraktion organisiert primär die Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedern, dient ihren Meinungs- und Willensbildung und erleichtert dem Einzelnen den Zugang zu Informationen und Kontakten sowie zur Öffentlichkeit. Besonders in größeren Städten ist sie exponierte Ansprechpartnerin von Einwohnerinnen und Einwohnern. Über das Fraktionsbüro laufen die Kontakte zu Medien, Bürgerinitiativen, Vereinen und Verbänden. Die als "Fraktionszuschuss" bezeichneten finanziellen Zuwendungen aus dem kommunalen Haushalt dürfen allerdings nur für die Fraktionsarbeit, nicht zur Finanzierung des Wahlkampfes verwendet werden.

Die Fraktionsversammlung sollte rechtzeitig vor jeder Sitzung der Kommunalvertretung zusammen treten. Im Mittelpunkt stehen alle Angelegenheiten der Fraktionsarbeit, eigene Anträge und Anfragen an die Kommunalvertretung bzw. die Gemeindeverwaltung sowie die Willensbildung zu den einzelnen Tagesordnungspunkten. Im Ergebnis sollte die Fraktion mit weitgehend übereinstimmenden Auffassungen in die Sitzung der Kommunalvertretung gehen und dies auch durch einheitliches Stimmverhalten zum Ausdruck bringen. Nur so lassen sich die politischen Zielsetzungen der Fraktion realisieren. Verfahrensweisen, die dem Einzelnen ein ganz bestimmtes Stimmverhalten vorschreiben (Fraktionszwang), sind von Rechts wegen nicht bindend.

Die Fraktionsführung sollte starkes Augenmerk auf strategische Arbeit und die Sicherung einer effizienten Arbeit setzen. Also Zeit frei zu machen für die Entwicklung politischer Strategien und für die Zusammenarbeit mit Einwohnerinnen und Einwohnern, Vereinen und Verbänden gleichermaßen. Dazu bedarf es der Reduzierung zeitraubender Mehrfachinformationen zu gleichen Sachverhalten, der Einrichtung fach- oder ausschussbezogener Arbeitskreise der Fraktion einschließlich der systematischen Weiterbildung und der Organisation von Teamarbeit. Besonders bewährt hat sich die Bildung ehrenamtlicher kommunalpolitischer Arbeitsgruppen, die entweder als ständige

Querschnittsgruppe oder als zeitweilige thematische Gruppe der Fraktion (oder auch einzelnen Fraktionsmitgliedern) zur Seite stehen. Mit ihnen kann konzeptioneller Vorlauf geschaffen, das Für und Wider von Alternativen ausgeleuchtet, der Sachverstand vieler in die Kommunalpolitik eingebracht werden. Sie sind auch eine solide Basis für die Gewinnung neuer Kräfte für die Kommunalvertretung und bei allen Verfahren direkter Demokratie.

Öffentlichkeit können Fraktionen besonders mit den Haushaltsberatungen erzielen. Nicht zu unrecht wird der Haushaltsplan als „in Zahlen gegossene Politik“ bezeichnet. Hier vor allem wird sichtbar, wie und in welchem Interesse die finanziell engen Spielräume der Kommunalpolitik parteipolitisch ausgenutzt oder ausgestaltet werden. Deshalb kann die Haushaltsdebatte sehr gut für eine prinzipielle Auseinandersetzung mit den Regierenden im Bund, im Land sowie in der Stadt bzw. im Landkreis über deren Kurs von Sozial-, Demokratie- und Rechtsabbau genutzt werden. Durch solche politischen Auseinandersetzungen kann ein die Öffentlichkeit erreichender Beitrag geleistet werden, um zu verhindern, dass sich die Kommunalvertretung für eine unsoziale und unsolidarische Rotstiftpolitik missbrauchen lässt. Diese Botschaft kann durch symbolhafte Aktionen und Kampagnen medial verstärkt werden, z.B. gegen die beabsichtigte Schließung von Jugendclubs, Sozialstationen oder Kindertagesstätten. An damit verbundenen Bildern und kurzen, prägnanten Botschaften können angesichts des dahinter stehenden öffentlichen Interesses auch die lokalen Medien kaum vorbei.<sup>28</sup>

## 2.8 Einwohner- und Bürgerrechte

Wenn auch die Begriffsbestimmungen von Land zu Land etwas differieren, halten die Kommunalverfassungen an der antiquierten rechtlichen Unterscheidung der Bevölkerung in Einwohnerinnen und Einwohner sowie in Bürgerinnen und Bürger weiterhin fest, verbinden mit dem Status des Einwohners bzw. des Bürgers qualitativ unterschiedliche Rechte und Pflichten.

Als **Einwohnerin bzw. Einwohner** der Gemeinde wird bezeichnet, wer in der der Gemeinde (melderechtlich registriert) wohnt. Sie sind berechtigt, alle von der Kommune geschaffenen öffentlichen Einrichtungen zu benutzen, haben das Recht auf Unterrichtung durch die Kommunalvertretung, auf Teilnahme an „Einwohnerfragestunden“ im Rahmen der Sitzungen der Kommunalvertretung und können sich mit einem „Einwohnerantrag“ an diese wenden (siehe weiter unten). Alle Einwohnerinnen und Einwohner haben einen Anspruch gegen die Gemeinde auf Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten.<sup>29</sup> Sie sind verpflichtet, durch Errichtung von Steuern, Gebühren, Beiträgen und sonstigen Abgaben und Entgelten die Gemeindelasten mit zu tragen. In einigen wenigen Gemeindeordnungen können die Einwohnerinnen und Einwohner sogar noch für eine bestimmte Zeit zur Mitwirkung bei der Erfüllung vordringlicher Pflichtaufgaben und für Notfälle zu Gemeindediensten (so genannten Hand- und Spanndiensten) verpflichtet werden.

**Bürgerin bzw. Bürger** der Gemeinde ist, wer Deutsche bzw. Deutscher im Sinne von Artikel 116 des Grundgesetzes ist oder die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedsstaates

---

<sup>28</sup> Ideenbörsen für Aktionen und Kampagnen sind im Internet zu finden u.a. unter [www.nafoth.com](http://www.nafoth.com), [www.pds-kommunalpolitik.de](http://www.pds-kommunalpolitik.de), [www.kommunale-info.de](http://www.kommunale-info.de)

<sup>29</sup> Das bedeutet u.a.: Behilflich zu sein bei der Einleitung von Verwaltungsverfahren, auch wenn die Kommune für deren Durchführung nicht zuständig ist; Bereithalten von Vordrucken für Anträge, Anzeigen und Meldungen, die der Kommune von anderen Behörden überlassen werden; Entgegennahme und unverzügliche Weiterleitung von Anträgen, die beim Landkreis einzureichen sind.

(Unionsbürger) besitzt, in der Regel das 16. (in manchen Ländern das 18.) Lebensjahr vollendet hat und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnt<sup>30</sup>. Den Hauptinhalt des Bürgerrechts stellt das Wahlrecht dar. Nur Bürgerinnen und Bürger können bei Kommunalwahlen wählen und gewählt werden. Nur sie dürfen an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden (siehe Abschnitt 3.2). teilnehmen.

Zum Stimmrecht in sonstigen Gemeindeangelegenheiten (Anhörung bei der Änderungen von Gemeindegrenzen, Äußerung zu allgemein bedeutsamen Gemeindeangelegenheiten u.a.) gibt es unterschiedliche Rechtslagen. In manchen Ländern sind Einwohnerinnen und Einwohner sowie Bürgerinnen und Bürger stimmberechtigt, in anderen Ländern nur die Bürgerinnen und Bürger.

Bürgerinnen und Bürger werden „als die politischen Träger der in der Gemeindeverwaltung ausgeübten öffentlichen Gewalt herausgehoben“<sup>31</sup>. Denn im Gegensatz zu den Einwohnerinnen und Einwohnern sind sie verpflichtet, eine ehrenamtliche Tätigkeit für die Gemeinde zu übernehmen und auszuüben, so eine Wahl in die Kommunalvertretung oder in ein gemeindliches Ehrenamt anzunehmen bzw. eine Bestellung zu ehrenamtlicher Mitwirkung nicht auszuschlagen. Eine Ablehnung oder Niederlegung dieser Tätigkeit ist nur aus wichtigen Gründen möglich (Alter, Berufs- oder Familienverhältnisse, Gesundheitszustand u.a.). Zudem kann eine Bürgerin bzw. ein Bürger das Ausscheiden aus der Kommunalvertretung verlangen, wenn sie bzw. er aus der Partei oder Wählervereinigung austritt, auf deren Wahlvorschlag die Wahl in die Kommunalvertretung erfolgte. Ein Ausscheiden durch einseitige Erklärung ist aber nicht möglich, sondern nur nach Anerkennung des Grundes durch die Kommunalvertretung. Wer ohne wichtigen Grund die Übernahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit ablehnt oder ihre Ausübung verweigert, handelt nach den Bestimmungen der Kommunalverfassungen ordnungswidrig, was mit einer Geldbuße geahndet werden kann.

Wer zu **ehrenamtlicher Tätigkeit** bestellt wird,

- muss die ihm übertragenen Geschäfte uneigennützig und verantwortungsbewusst führen,
- ist zur Verschwiegenheit verpflichtet über alle Angelegenheiten, deren Geheimhaltung gesetzlich vorgeschrieben, aus Gründen des öffentlichen Wohls oder zum Schutze berechtigter Interessen einzelner besonders angeordnet oder ihrer Natur nach erforderlich ist.<sup>32</sup>
- darf Ansprüche und Interessen eines anderen gegen die Gemeinde nicht geltend machen, soweit er nicht als gesetzlicher Vertreter handelt,
- darf nicht mitberaten und mitentscheiden, wenn Ausschlussgründe für seine Befangenheit vorliegen.

Die in den Gemeindeordnungen garantierten Informationsrechte sollen zugleich das Interesse der Bevölkerung an der Verwaltung der Kommune wecken und beleben. Eine gezielte Informationspolitik bietet gerade Minderheiten innerhalb einer Kommunalvertretung die Möglichkeit, im Vorfeld wichtiger politischer Entscheidungen ihre eigenen Positionen bekannt zu machen und gegebenenfalls mit dem Votum der Einwohnerschaft zu stützen.

---

<sup>30</sup> Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Beigeordnete erwerben in der Regel das Bürgerrecht mit ihrem Amtsantritt, auch wenn sie nicht in der Gemeinde wohnen.

<sup>31</sup> Konrad Freiherr von Rotberg: Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 1998, S. 12.

<sup>32</sup> Diese Verpflichtungen bestehen selbst nach Beendigung der ehrenamtlichen Tätigkeit fort. Die Geheimhaltung ist aufzuheben, sobald sie nicht mehr gerechtfertigt ist.

Zu den **Informationsrechten der Einwohnerinnen und Einwohner** gehören vornehmlich:

- Die möglichst **frühzeitige Unterrichtung** über Ziele, Zwecke und Auswirkungen bei wichtigen Planungen und Vorhaben der Kommune, die unmittelbar raum- oder entwicklungsbedeutsam sind oder das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl der Einwohnerschaft nachhaltig berühren, zumeist durch die Bürgermeisterin bzw. den Bürgermeister. Sofern dafür ein besonderes Bedürfnis besteht, soll dabei den Einwohnerinnen und Einwohnern Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden. Dabei geht es nicht um eine formalrechtliche Verfahrensbeteiligung<sup>33</sup>, sondern um eine die Willensbildung der repräsentativen Gemeindeorgane unterstützende Beteiligung. Zweck ist, die von der Planung berührten Belange und Bedürfnisse zu ermitteln und den Planungsprozess transparent zu machen. Ein Rechtsanspruch wird dabei nicht begründet. Die Form der Unterrichtung und eventuellen weiter gehenden Beteiligungen ist der Kommune freigestellt.
- Die **Einwohnerversammlung** (mitunter **Bürgerversammlung**) zur Erörterung wichtiger Gemeindeangelegenheiten mit den Einwohnerinnen und Einwohnern. Sie ist mindestens einmal jährlich durch die Bürgermeisterin bzw. den Bürgermeister durchzuführen, in größeren Orten kann sie auf Ortsteile beschränkt werden. Die Durchführung kann genauso von der Einwohnerschaft bzw. der Bürgerschaft entsprechend der Modalitäten in der Gemeindeordnung beantragt werden. Die Versammlung sollte nicht nur zur Verlautbarung von Standpunkten der Kommunalverwaltung dienen, sondern der Bevölkerung auch die Gelegenheit geben, selbst ihren Willen zu bekunden und Anregungen zu geben. Wobei die Vorschläge der Versammlung zwar nicht bindend sind, aber innerhalb von drei Monaten von dem für die Angelegenheit zuständigen Organ der Kommune behandelt werden sollen.
- Das Recht, **in Beschlüsse der Kommunalvertretung einzusehen**, soweit
- Die Möglichkeit, beim Tagungsordnungspunkt „**Einwohnerfragestunde**“ öffentlicher Sitzungen der Kommunalvertretung, Fragen zu Beratungsgegenständen oder zu anderen kommunalen Angelegenheiten zu stellen sowie Vorschläge oder Anregungen zu unterbreiten. In einigen Ländern können dies bereits Kinder und Jugendliche tun. Für die Akzeptanz der Einwohnerfragestunde ist es wichtig, dass sie möglichst in jeder Sitzung der Kommunalvertretung durchgeführt wird. Sie sollte auf eine Stunde begrenzt und zu einem festen Zeitpunkt, unabhängig vom Sitzungsverlauf, geplant werden. Entsprechende Festlegungen in der Geschäftsordnung sind hilfreich. Mit Blick auf eine sachkundige Beantwortung von Fragen, sollten die Einwohnerinnen und Einwohner auf die Möglichkeit hingewiesen werden, Fragen vorher schriftlich einzureichen. Mündliche Anfragen müssen aber dennoch möglich sein.
- Das Recht, *in Beschlüsse der Kommunalvertretung einzusehen*, soweit sie in öffentlicher Sitzung gefasst wurden (geregelt in den Hauptsatzungen und zum Teil in den Geschäftsordnungen).

Das **Akteneinsichtsrecht**<sup>34</sup> auf der Grundlage von Informationsfreiheitsgesetzen ist vorerst noch die Ausnahme. Bislang hatte die Bevölkerung in Deutschland kein Recht, Akten der

---

<sup>33</sup> Vorschriften über eine förmliche Beteiligung oder Anhörung bleiben unberührt. So sind zur Bürgerbeteiligung bei der Bauleitplanung nach Paragraph 3 Baugesetzbuch die Entwürfe der Bauleitpläne mit Erläuterungsbericht oder Begründung für mindestens einen Monat auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen. Anregungen können von den Einwohnerinnen und Einwohnern während der Auslegungsfrist vorgebracht werden.

<sup>34</sup> Unter dem Begriff „Akten“ werden alle schriftlich, elektronisch, optisch, akustisch oder auf andere Weise aufgezeichneten Unterlagen bezeichnet, soweit diese ausschließlich amtlichen oder dienstlichen Zwecken dienen. Nicht darunter fallen Vorentwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil des Vorgangs sind und spätestens nach dessen Abschluss vernichtet werden.

Kommunalverwaltung einzusehen. Das entspringt deutschen obrigkeitsstaatlichen Traditionen und widerspricht z.B. der Herangehensweise in angelsächsischen Ländern, wo nach dem öffentlichen Bewusstsein Verwaltungsinformationen allen gehören. Seit 1998 erlaubt in Brandenburg ein Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) Einsicht in alle internen Verwaltungsvorgänge und -anweisungen des Landes, der Kreise, der Städte und Gemeinden. Soweit sich Behörden zur Erledigung hoheitlicher Aufgaben privater Unternehmen bedienen, besteht auch dort Akteneinsicht. 1999 hat Berlin ein vergleichbares Recht eingeführt. Abgelehnt werden kann das Recht auf Akteneinsicht, wenn dadurch Strafverfolgung oder Belange der Inneren Sicherheit gefährdet werden oder der Einsicht überwiegend öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Niemand muss mehr ein "berechtigtes" Interesse nachweisen, um Akten einzusehen. Die Gebühren sind gering bemessen. Das Recht auf Akteneinsicht unterliegt laut Gesetz aber starken Einschränkungen durch den Datenschutz. Personen, die in den Akten erwähnt sind, müssen der Einsicht durch Dritte zustimmen. Wenn in den Akten Daten von Unternehmen enthalten sind, verhindert das von vornherein die Einsicht. Es gibt keine Vorschrift, die die Verwaltung zwingt, innerhalb einer bestimmten Frist die Einsicht zu ermöglichen. Die kommunalen Spitzenverbände hatten vor einer Lähmung der Verwaltungen gewarnt, wenn das Gesetz massenhaft angewendet werden sollte. Das trat nicht ein.

Mit dem Instrument des „**Einwohnerantrags**“ (manchmal als „**Bürgerantrag**“ bezeichnet) ist der Einwohnerschaft die Möglichkeit gegeben, die Behandlung einer bestimmten Angelegenheit durch die Kommunalvertretung oder im dafür zuständigen beschließenden Ausschuss (siehe Gliederungspunkt 2.5) herbeizuführen. Er darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, die zum eigenen Wirkungskreis der Kommune gehören. Er muss schriftlich eingereicht werden und eine Begründung seines Begehrens enthalten. Zudem müssen bis zu drei Personen benannt sein, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen werden in den jeweiligen Kommunalordnungen bestimmt. In einigen Ländern können Einwohneranträge schon von Jugendlichen unter 18 Jahren beantragt werden. Mitunter soll auch ein Vorschlag zur Deckung der möglichen Kosten oder Einnahmeausfälle des Begehrens erfolgen.

Die Kommunalvertretung oder der dafür zuständige beschließende Ausschuss hat eine auf diesem Weg beantragte Angelegenheit innerhalb einer gesetzten Frist (meist drei Monate) zu behandeln, sofern sie den gestellten Antrag als zulässig anerkennt. Von besonderem Vorteil dabei ist eine Klausel, dass den Vertreterinnen und Vertretern des Einwohnerantrags in der Sitzung Gelegenheit gegeben werden soll, den Antrag zu erläutern (in manchen Ländern in Form einer Anhörung vor der Beratung). Insgesamt kann dieses Instrument die Kommunalvertretung veranlassen, sich tatkräftiger Problemen der Einwohnerschaft zuzuwenden und auf die Tagesordnung zu setzen.

### 3. Verknüpfung von repräsentativer und direkter Demokratie

#### 3.1 Spannungsfelder und Widersprüche

Direktdemokratische Entscheidungen und Bürgerpartizipation sind heute unverzichtbare Bestandteile der kommunalen Selbstverwaltung. Die Menschen wollen sich nicht bloß alle vier oder fünf Jahre an Kommunalwahlen beteiligen, sondern zunehmend kommunales Leben selbstbestimmt und verantwortungsbewusst mit gestalten. Das setzt ein grundsätzliches Vertrauen der repräsentativen Demokratie in die Fähigkeiten, in die Kompetenz und in den Willen der Menschen vor Ort voraus. Die Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen und kommunalen Ressourcen ist eine notwendige weitere Voraussetzung für die Schaffung entsprechender Beteiligungsstrukturen.

Deren Palette reicht von den inzwischen in allen Bundesländern verfassten Beteiligungsangeboten Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden bis hin zu in Deutschland relativ neuen, freiwilligen Partizipationsformen wie Bürgerbeteiligungshaushalt<sup>35</sup>, Mediation, Planning for real, Gemeinwesenarbeit, Anwaltsplanung, Zukunftswerkstätten und viele andere. Was aber gesetzlich nicht geregelt ist, ist nicht einklagbar. Manche Kommunalvertretung lässt deshalb gleich die Finger davon, auch weil viele Verfahren noch relativ unbekannt sind.

Die Möglichkeit, durch direkte Demokratie gestaltend und entscheidend mitzuwirken, hat verschiedene Vorteile. Die Kompetenz vieler Einwohnerinnen und Einwohner, ein riesiges Reservoir an Wissen und Ideen, kann für Problemlösungen in den Kommunen genutzt werden. Das führt dazu, dass mehr Menschen über kommunalpolitische Angelegenheiten Bescheid wissen und sich an ihnen beteiligen als in einer repräsentativen Demokratie.

Direktdemokratische Verfahren sind jedoch nicht von vornherein das grundsätzlich bessere und damit automatisch privilegierte Verfahren. Sie entbinden nicht von der Notwendigkeit, sich in der Kommunalvertretung um demokratische Mehrheiten für Entscheidungen zu bemühen und sie auf repräsentativem Wege herbeizuführen. Das Spektrum der Stellungnahmen ist interessengesteuert und widersprüchlich. Win-win-Situationen sind selten. Manche Standortkonflikte, egoistische Gruppeninteressen oder parteipolitische Profilierungsbestrebungen - mitunter artikulationsstark vorgetragen - sind nicht im Konsens auflösbar. Mitunter geht auch die Beteiligung kaum weit über die traditionelle Partizipationselite hinaus, wenn nicht ganz bewusst benachteiligte Bevölkerungsgruppen einbezogen werden.

Sicherlich wäre es ohne die massiven Probleme, die sich aus der Dauerkrise der kommunalen Finanzen ergeben, vermutlich nicht zu den Öffnungen in Richtung Beteiligung der Bürgerschaft gekommen. „Dass Bürgerengagement einspringt, wo öffentliche Dienste nicht mehr finanziert werden können, ist eine Erwartung, die nicht nur Kämmerer hegen.“<sup>36</sup> Aber: Bürgerschaftliches Engagement ist nicht in erster Linie ein Ersatz für Leistungen, die die Kommunen nicht mehr erbringen können oder wollen, sondern kommunales Leben wird vor allem durch freiwilliges ehrenamtliches Engagement um viele Facetten und Qualitäten bereichert, die von jemand anders als von der Gesellschaft gar nicht erbracht werden könnten.

---

<sup>35</sup> Siehe umfassende Materialien unter [www.brangsch.de/partizipation](http://www.brangsch.de/partizipation).

<sup>36</sup> Roland Roth: Bürgerkommune und bürgerschaftliches Engagement, a.a.O., S. 14.

Eine Politik gegen den Bürgerwillen wird so schwerer möglich. Die Kommunalvertretung, jede Fraktion und jedes einzelne Ratsmitglied haben ihre Positionen zu klären und zu rechtfertigen – nicht erst am Ende einer Wahlperiode. Das verändert die Beziehung zwischen Ratsmitgliedern sowie Einwohnerinnen und Einwohnern. Sie bleiben im engeren Kontakt. Weil erstere sich mehr anstrengen müssen, ihre Vorhaben und Absichten verständlich zu machen. Und weil letztere wacher und engagierter die Kommunalpolitik begleiten und kontrollieren wollen und sollen.

Natürlich ist das eine idealtypische Sichtweise. Sie muss eingeschränkt werden durch das hartnäckige Bestreben mancher Parteien wie auch der Verwaltung, jeglichen „Machtverlust“ der repräsentativen Demokratie zu unterbinden.

### 3.2 Bürgerbegehren und Bürgerentscheide als direktdemokratische Abstimmungen

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind zwei Stufen eines Verfahrens.

Bei der ersten Stufe, dem **Bürgerbegehren** handelt es sich um einen Antrag der Bürgerinnen und Bürger an die Kommunalvertretung, eine wichtige kommunale Angelegenheit selbst entscheiden zu können. Als „wichtig“ werden in den Gemeindeordnungen zumeist die Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, die der Gesamtheit der Einwohnerschaft zu dienen bestimmt ist, benannt. Ebenso Änderungen des Namens, des Gebiets und der Grenzen der Kommune oder die Übernahme neuer Aufgaben, für die eine gesetzliche Verpflichtung besteht.

Andererseits sind bestimmte Sachverhalte zur Abstimmung nicht zugelassen. So genannte Ausschluss- oder Negativkataloge der Gemeindeordnungen verbieten beispielsweise direktdemokratische Abstimmungen zu Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, zu Angelegenheiten, für die die Kommunalvertretung keine gesetzliche Zuständigkeit hat, zu Fragen der inneren Organisation der Verwaltung und der Kommunalvertretung, zu Kommunalabgaben und den Tarifen der kommunalen Verkehrsbetriebe, zu den Wirtschaftsplänen der kommunalen Betriebe sowie zu sonstigen finanziellen Fragen der Städte und Gemeinden, zur Entschädigung der Ratsmitglieder, zu Bauleitplänen u.a. Angesichts der Forderungen nach Transparenz und Bürgernähe mutet dies anachronistisch an. Eine erhebliche Beeinträchtigung bedeutet außerdem die gesetzliche Anforderung, dass der Antrag einen zulässigen Vorschlag zur Kostendeckung der verlangten Maßnahme enthalten muss.

Es wird unterschieden zwischen **initiiierenden Bürgerbegehren** (hier soll etwas Neues erreicht, eine Sachentscheidung auf den Weg gebracht werden) und **kassierenden<sup>37</sup> Bürgerbegehren** (diese beziehen sich auf bereits gefasste oder zu erwartende Beschlüsse, die revidiert bzw. verhindert werden sollen). Die meisten Bürgerbegehren waren bislang kassierende - was im rein repräsentativen System nicht möglich ist. Für die Gültigkeit des Bürgerbegehrens ist eine genau definierte Mindestzahl von Unterschriften notwendig (je nach Bundesland zwischen zwei bis 17 Prozent).

Ist das Bürgerbegehren erfolgreich, kommt es innerhalb von drei Monaten zur zweiten Stufe, dem **Bürgerentscheid**. Dabei handelt es sich um die eigentliche Abstimmung der

---

<sup>37</sup> Kassieren im Sinne von einziehen, aus den Verkehr ziehen, aufheben (Wortverwandtschaft mit Kassation: Ungültigkeitserklärung von Urkunden).



Bürgerinnen und Bürger über eine gemeindliche Angelegenheit. Es kann nur mit „Ja“ oder „Nein“ abgestimmt werden, darüber hinaus gehende Partizipationsmöglichkeiten bestehen nicht. Auch das ist unzeitgemäß.

Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit „Nein“ beantwortet. Aber auch die Mehrheit der Ja-Stimmen reicht in den meisten Ländern nicht aus. Diese Mehrheit muss dort außerdem mindestens 25 Prozent (in manchen Ländern sogar 30 Prozent) der Gesamtzahl der Stimmberechtigten entsprechen (Zustimmungsquorum). Eine geringe Beteiligung am Bürgerentscheid nützt also den Gegnerinnen und Gegnern der Abstimmung, die deshalb neben ihrer Contra-Argumentation auf ein Abhalten der Wählerschaft vom Bürgerentscheid setzen.

Ein rechtmäßig zustande gekommener Bürgerentscheid wirkt wie ein Beschluss der Kommunalvertretung. Des Weiteren wird eine Abänderungssperre ausgelöst, die es der Kommunalvertretung verbietet, den Sachverhalt innerhalb einer bestimmten Zeit zu verändern (je nach Land ein, zwei oder drei Jahre). Sollte ein Beschluss der Kommunalvertretung dieser Sperrwirkung zuwider laufen, ist er nichtig. Mehr noch, in diesem Fall folgt ein eigenes Recht der abstimmenden Bürgerin bzw. des abstimmenden Bürgers auf Aufrechterhaltung und Beachtung des Entscheids. Beim Scheitern eines Bürgerentscheids ist es den Bürgerinnen und Bürgern innerhalb eines bestimmten Zeitraums fast ausnahmslos nicht erlaubt, zum gleichen Anliegen ein neues Bürgerbegehren zu starten.

Derzeit werden in der BRD pro Jahr 250 Bürgerbegehren eingeleitet und es finden rund 120 Bürgerentscheide statt, von denen ca. 30 erfolgreich sind. Offensichtlich hängt deren Anzahl in erster Linie vom Verfahren ab. Bayern und Hamburg – wo die Bürger jeweils selbst per Volksabstimmung den Bürgerentscheid einführten – haben die niedrigsten Hürden und verzichten weitgehend auf einen Themenausschluss. In diesen beiden Ländern hat sich der Bürgerentscheid zu einem lebendigen Element der direkten Demokratie entwickeln können. Das trifft zum Teil auch auf Nordrhein-Westfalen und Hessen zu. In anderen Ländern hingegen führen Bürgerbegehren aufgrund restriktiver Quoren und von Negativkatalogen immer noch ein Schattendasein. In Baden-Württemberg und Niedersachsen ist die Entwicklung sogar rückläufig.<sup>38</sup>

Ein Bürgerentscheid kann von jedem initiiert werden, in der Regel geht der Antrag dazu von mehreren Personen aus. Einige Gemeindeordnungen verlangen, dass bis zu drei Vertrauenspersonen zu benennen sind, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Bürgerinitiativen und Oppositionsparteien stoßen die meisten Bürgerbegehren an. Häufig kommt es dabei zu Aktionsbündnissen von Bürgerinitiativen, Verbänden, Vereinen, Organisationen, Gewerkschaften aus dem kommunalen Sektor, kleineren Parteien und einzelnen Ratsmitgliedern.

Thematisch haben in den letzten Jahren Bürgerentscheide gegen die Privatisierung kommunalen Eigentums wie Stadtwerke, Wasserwerke, Krankenhäuser oder Einrichtungen des öffentlichen Nahverkehrs einen starken Aufschwung genommen. Offensichtlich teilt eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger die Bedenken der Privatisierungsgegner von öffentlichen Dienstleistungen. Sie befürchten vor allem eine Verteuerung und Verschlechterung der Leistungen sowie den Abbau sozialer Standards und die Vernichtung von Arbeitsplätzen.

---

<sup>38</sup> Wertungen und Beispiele dieses Abschnitts haben die Internetseiten der Informationsstelle Bürgerbegehren zur Quelle. [www.buergerbegehren.de](http://www.buergerbegehren.de)

Hier einige wenige Beispiele, die für viele stehen:

- Als 2000 der geplante Verkauf der Stadtwerke in Düsseldorf bekannt wurde, gründete sich eine Initiative und sammelte Unterschriften für ein Bürgerbegehren gegen das Privatisierungsvorhaben. 2001 stimmen 90 Prozent im Sinne des Begehrens.
- Im September 2003 war in Volkmarsen (Hessen) ein Bürgerbegehren gegen die Teilprivatisierung der Stadtwerke erfolgreich, indem die Kommunalvertretung bereits nach Einreichen (!) des Begehrens den zuvor gefassten Privatisierungsbeschluss schleunigst wieder aufhob, um dann unter Einbezug der Bürgerinnen und Bürger nach anderen Möglichkeiten zu suchen, um Betriebskosten zu sparen.
- In Landau (Rheinland-Pfalz) wurde 2002 per Bürgerbegehren erreicht, dass die Kommunalvertretung ihren Beschluss zum Verkauf der Müllabfuhr revidierte.
- In Zwickau (Sachsen) wurden 2002 mit 81 Prozent die Krankenhaus-Verkaufspläne des Stadtrates gestoppt.
- Gleich mehrfach behindert wurde im September 2002 ein Bürgerentscheid gegen den Verkauf der gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft in Aachen (Nordrhein-Westfalen). Anders als bei Wahlen erhielten die Bürgerinnen und Bürger keine Benachrichtigung, es wurde keine Briefabstimmung zugelassen und die Zahl der Abstimmungslokale auf ein Drittel der bei Wahlen üblichen Zahl reduziert. Zudem wurde der Bürgerentscheid eine Woche vor der Bundestagswahl durchgeführt statt ihn damit zu koppeln, was der Stadt viel Geld gespart und die Beteiligung erhöht hätte. Die Strategie des Stadtrats hatte Erfolg. Zwar stimmten 84 Prozent der Wählerinnen und Wähler für das Bürgerbegehren – aber die Beteiligung war so niedrig, dass das Zustimmungsquorum von 20 Prozent der Stimmberechtigten verfehlt wurde.
- Im Juni 2003 stimmte die Stadt Frankfurt (Main) einem Cross-Border-Leasing-Geschäft zu ihrer Untergrundbahn zu, die bei Abschluss des Vertrags an ein USA-Unternehmen gefallen wäre. Dagegen organisierte sich mit Unterstützung der PDS im Römer<sup>39</sup> eine außerparlamentarische Opposition, die zwei Monate später mit weit über 40.000 Unterschriften ein erfolgreiches Bürgerbegehren einreichte. Überrascht vom Engagement der Einwohnerinnen und Einwohner verzichtete die Stadtverwaltung auf den geplanten Deal.
- Ein Bürgerentscheid im bayerischen Kulmbach verhinderte die geplante Vermietung von Kanalisation und Kläranlage an einen US-amerikanischen Investor.
- Die Aktion „Strom-Rebellen“ von Schönau im Schwarzwald (Baden-Württemberg) verhinderte Anfang der 1990er Jahre mit einem Bürgerbegehren die turnusgemäße Vertragsverlängerung ihrer Gemeinde mit einem Atomstromversorger. Die Einwohnerinnen und Einwohner kauften mittels einer neu gegründeten Genossenschaft das Stromnetz auf. Heute versorgen die „Elektrizitätswerke Schönau“ nicht nur ihre Gemeinde mit Strom, sondern vertreiben auch bundesweit atomenergiefreien Ökostrom.
- Im Sommer 2003 machten es die Bürgerinnen und Bürger aus dem schleswig-holsteinischen Ellerhoop ähnlich. Nach erfolgreichem Bürgerbegehren gründeten sie eine Genossenschaft und erwarben die Wasserwerke ihrer Gemeinde.
- Dass lokale Bürgerbegehren mitunter auch einen „Global Player“ in die Knie zwingen können, zeigten elf bayerischen Städte. Im Frühjahr 2001 starteten sie ein Bürgerbegehren gegen den Import von Atomstrom aus einem technisch umstrittenen Reaktor im tschechischen Temelin. Danach sollten die Stadtwerke verpflichtet werden, keinen Strom des E.ON-Konzerns zu kaufen, solange er Atomstrom aus Tschechien importiert. Angesichts der massiven Proteste kündigte der Stromkonzern seinen Vertrag mit Temelin.

---

<sup>39</sup> Römer nennt sich die Kommunalvertretung in Frankfurt a. M.

### 3.3 Projektorientierte Partizipationsverfahren

In letzter Zeit sind eine Reihe zumeist projektorientierter Formen und Instrumente der Bürgerbeteiligung entwickelt oder wieder entdeckt worden, denen gemeinsam ist, dass sie ergebnisoffen angelegt sind. Obgleich vom Gegenstand her eng mit Planungsvorhaben auf kommunaler Ebene (Stadtumbau, Verkehr, Umweltschutz usw.) verknüpft, gehen sie weit über die von der Baugesetzgebung der BRD vorgeschriebene Bürgerbeteiligung (wie Planauslegung, Anhörungen, Erörterungstermine, Bürgerversammlungen) hinaus. Sie sind ein zukunftsorientierter Versuch, die engen Grenzen der bislang beschriebenen Modelle der Bürgerbeteiligung zu überwinden.

Beim klassischen Instrumentarium stehen Planungen im Mittelpunkt, die von Politik und Verwaltung offeriert werden und wozu es schon eine Reihe von Vorentscheidungen gibt. Eine dazu anberaumte Beteiligung zielt faktisch auf das Nachvollziehen von Projekten bzw. auf die Akzeptanzbeschaffung dafür. Alternativlösungen werden meist nicht erörtert. Viele Bürgerinnen und Bürger haben weder Zeit zur Teilnahme noch die Möglichkeit, sich dafür notwendige Informationen selbst zu beschaffen. Folglich beteiligen sich vornehmlich nur persönlich Betroffene, Personen mit höheren beruflichen Positionen und Bildung, Angehörige des öffentlichen Dienstes.

Die neuen Methoden zielen hingegen auf das selbständige Entwickeln von Strategien und Projekten. Sie beziehen ausdrücklich die Suche nach Alternativlösungen ein. Für die Projektarbeit werden viel breitere Schichten der Bevölkerung angesprochen. Vor allem Menschen, welche sich nicht in fest gefügten und überbürokratisierten Strukturen engagieren, sondern vielmehr punktuell und auf Zeit mitarbeiten wollen, so Jugendliche, ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger, Menschen mit Behinderungen, Schichtarbeitende, Alleinerziehende, Menschen mit niedrigem Bildungsstand oder geringem Einkommen.

Ihnen werden Fachinformationen und angemessene Ressourcen zur Verfügung gestellt. Die Arbeit wird von neutralen Moderatorinnen und Moderatoren geleitet und erfolgt zumeist in kleinen, fallspezifischen Gruppen (etwa 20 bis 25 Personen), in denen jede bzw. jeder einigermaßen fair zu Wort kommen kann und so der Wert des eigenen Engagements sichtbar wird. Dafür müssen auch die Rahmenbedingungen in den Städten und Gemeinden verbessert werden. Räume müssen bereitgestellt und deren Betriebskosten finanziert werden, Auslagen sind unbürokratisch zu ersetzen und Versicherungen sind abzuschließen.

Beispiele dafür sind:

- **„Runder Tisch Verkehr“** (auch „Stadt- und Verkehrsforum“), der in Heidelberg vom März 1991 bis zum Juni 1993 als bundesdeutsches Novum stattfand und inzwischen von etlichen anderen Städten weiter entwickelt wurde. Ausgangspunkt waren die berechtigten, aber divergierenden Interessenlagen unterschiedlicher Nutzerinnen und Nutzer (Wirtschaft, Pendlerinnen und Pendler, Touristen, Einkaufende, Kinder und Jugendliche, Frauen, Behinderte, Ältere), unterschiedlicher Verkehrsmittel (Auto, Busse und Bahnen, Fahrrad), unterschiedlicher Verkehrsräume (Innenstadt, Peripherie) und sonstiger Ansprüche (Naturschutz, Städtebau, Gesundheit, Sicherheit). Unter Anleitung einer externen Moderation wurde nach einvernehmlichen Lösungen gesucht. Dazu wurden Arbeitsgruppen gebildet (z.B. „Förderung umweltfreundlicher Mobilität“, „Mehr Sicherheit für Schwächere im Verkehr“), die zwischen den Sitzungen des „Runden Tisches“ tagten und ihm zurarbeiteten. Diese Arbeitsweise ergab sich aus der Überlegung, dass die Konsenssuche am „Runden Tisch“ mit

Vertreterinnen und Vertretern von rund 70 lokalen Gruppen, Verbänden, Institutionen, Parteien, Stadtteilvertretungen, Behörden und Initiativen, Stadtverwaltung und Verkehrsbetrieb wenig effektiv ist. Letztlich wurde ein Konsens hergestellt, der als Entscheidungshilfe der Kommunalvertretung vorgelegt wurde.

- Mit „**Energie-Tischen**“ wurden bisher in rund 30 Städten und Gemeinden kooperative Projekte zum kommunalen Klimaschutz entwickelt. Beteiligt waren jeweils 20 bis 25 ausgewählte Akteurinnen und Akteure des lokalen Klimaschutzes und Multiplikatoren. Nach einer öffentlichen Auftaktveranstaltung schloss sich ein Zyklus von nichtöffentlichen Arbeitstreffen an. Dieser Zyklus wurde nach ca. einem Jahr mit einer wiederum öffentlichen Abschlussveranstaltung beendet, bei der die Ergebnisse präsentiert wurden.
- Der Einsatz von **Konfliktmanagement und Mediation** wird zumeist in besonders schwierigen Konfliktsituationen empfohlen, wenn andere Vorgehensweisen versagt haben. Es ist ein in den USA entwickeltes Modell zur Konfliktlösung zwischen schier unüberwindbaren Interessen. Es hat sich in der BRD zunächst vor allem im kommunalen Umweltbereich bewährt und wird jetzt – wenn auch verhalten - in anderen Politikfeldern eingesetzt. Ziel ist es, mit Hilfe eines neutralen Konfliktvermittlers (Mediators) eine für alle Seiten wenigstens hinnehmbare Lösung eines konkreten Streitfalls herbeizuführen. Mit der Mediation werden die Voraussetzungen für einen Klärungsprozess geschaffen, in dem die Konfliktparteien miteinander verhandeln, um zu einer Lösung zu kommen. Erste Aufgabe der Mediation ist es, alle betroffenen Gruppen zu motivieren, an den Verhandlungen überhaupt teilzunehmen und die Rahmenbedingungen zu klären. Dazu gehören die Strukturierung des Verfahrens und die Klärung inhaltlicher Fragen. Die Teilnahme ist freiwillig und jederzeit widerrufbar. Während der Mediation ist sicherzustellen, dass die Konfliktgegner ihre Argumente und Sichtweisen jeweils ausführlich darlegen können, um zu einem vollständigen Bild der Konfliktsituation zu kommen. Nach Kenntnis der Standpunkte aller beteiligten Seiten werden dann Handlungsspielräume für mögliche Problemlösungen ausgelotet. Ergebnis des Aushandlungsprozesses können, da Einstimmigkeit nicht immer zu erreichen sein wird, auch Paketlösungen mit Kompensationsregelungen sein. Das Ergebnis muss aber politisch, rechtlich und technisch umsetzbar sein, sollte transparent sowie sozial- und umweltverträglich sein. In Regensburg wurde in einem Mediationsverfahren der Standort einer Stadt- und Kongresshalle bestimmt, der jahrelang umstritten war und zuvor im Rahmen eines Bürgerentscheids abgelehnt worden war, „Sicherlich haben sich die Mitglieder des Runden Tisches in ihrer siebenmonatigen Arbeit intensiver und fundierter mit der Thematik auseinandergesetzt als jene vielen Regensburger, die beim Ratsbegehren ihr Kreuz auf einen Wahlzettel setzten.“ In Essen wurde der Konflikt bezüglich des Baus einer Moschee zwischen deutschen Einwohnerinnen und Einwohnern sowie moslemischen Migrantinnen und Migranten konstruktiv mit Rollenspielen und Laientheatern in der Öffentlichkeit durch die Konfliktparteien bewältigt und so eine akzeptierte Lösung gefunden.
- Eine weitere Methode, die in der BRD zunehmend Verbreitung findet, ist die von britischen Nachbarschaftsinitiativen entwickelte Methode **Planning for real**. Sie beruht mehr auf kreativer Interaktion als auf Sprache. Deswegen können auch Personen einbezogen werden, die sich sprachlich nicht gut artikulieren können. So wurde zum Beispiel im Berliner Problemstadtteil Wedding ein transportables Papp-Modell des Stadtteiles hergestellt und an vielen Orten (Kneipen, Haltestellen, Schulen,

Treffpunkte, Straßenbahnen, Untergrund-Bahnen usw.) gezeigt, um Bürgerinnen und Bürger miteinander ins Gespräch zu bringen. Zugleich wurden „Talentbögen“ verteilt, auf denen bildlich und schriftlich dargestellte Fähigkeiten und Interessen (z.B. Gartenarbeit, Vorlesen, Umzugshilfe usw.) als Angebot oder Nachfrage angekreuzt werden konnten. Daraus kann ein Tauschring entstehen oder sich ein Kreis von Personen bilden, die im Stadtteil gemeinsam etwas bewegen wollen. Nächster Schritt war eine Versammlung, bei der das Modell im Mittelpunkt stand. Hier konnten die Teilnehmenden mit farbigen Vorschlagskarten Veränderungswünsche auf dem Modell markieren, z.B. rote zum Thema Verkehr, grüne für Grünanlagen, gelbe für soziale Einrichtungen, graue für Gebäude usw. Anschließend wurden die Vorschläge gemeinsam nach Dringlichkeit und zeitlicher Möglichkeit sortiert und auch eine Zuordnung von Verantwortlichkeiten und Fähigkeiten in einem Aktionsplan sichtbar gemacht. Danach wurden Arbeitsgruppen gebildet, die sich um die Umsetzung kümmern und sich wieder trafen. Wichtig ist, dass schon nach kurzer Zeit erste Erfolge sichtbar werden. Es soll darum mit kleinen Veränderungen begonnen werden. Damit sich die Menschen mit dem Projekt identifizieren können, darf das Gebiet nicht zu groß sein.

- Die **Gemeinwesenarbeit** wurde für Stadtteile entwickelt, in denen soziale Probleme und Benachteiligungen kumulieren. Für den Stadtteil relevante Akteurinnen und Akteure (Einwohnerinnen und Einwohner, Verbände und Vereine, Politik, Verwaltung, Wirtschaft) werden zusammen gebracht, um Selbsthilfepotenziale für den Stadtteil zu aktivieren. Ausgangspunkt bildet die Analyse des Status quo und die Erhebung stadteilspezifischer Probleme und Bedürfnisse. Ein wichtiges Hilfsmittel ist die so genannte aktivierende Befragung. Zunächst werden die Wünsche und Bedürfnisse ermittelt, dann gemeinsame Prioritäten gesetzt, schließlich konkrete Umsetzungsschritte erarbeitet. Für alle Arbeitsschritte gilt, dass möglichst viele im Stadtteil aktiv beteiligt sein müssen. Ohne ihr Engagement und ohne ihre Motivation kann Gemeinwesenarbeit nicht gelingen. Es ist daher wichtig, an der persönlichen Betroffenheit anzusetzen. Für den Erfolg sind drei Voraussetzungen wichtig: Erstens muss es zeitnahe sichtbare Resultate geben, damit die Beteiligten sehen, dass sich etwas tut (Aufbruchstimmung). Zweitens müssen sich möglichst viele Gruppen (Erwachsene, Kinder, Jugendliche, Alte, Gewerbetreibende usw.) angesprochen fühlen. Es ist daher sinnvoll, für jede Zielgruppe wenigstens ein Projekt in Angriff zu nehmen. Drittens, um kurzfristig und unbürokratisch Maßnahmen durchführen zu können, sollte ein Verfügungsfonds bereit stehen, über dessen Verwendung eine Stadteilkonferenz entscheidet, in der alle relevanten Akteurinnen und Akteure des Stadtteils vertreten sind.
- Eine bessere Vertretung bisher unzureichend beteiligter Bevölkerungsgruppen kann mit der „**Anwaltsplanung**“ und den damit eingeführten „**Bürgeranwälten**“ erreicht werden. Die Anwaltsplanung ist ein ursprünglich in den USA entwickeltes Beteiligungsverfahren, um die Interessen artikulierungsschwacher und sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen in Planungsprozessen zu stärken. Sie werden dazu von „Bürgeranwälten“ unterstützt. Diese machen die Bürgerinnen und Bürger mit den planerischen Problemlagen vertraut und erarbeiten zusammen mit ihnen eigene Vorschläge, die in den Planungsprozess eingebracht werden. Sie leisten dazu aufsuchende Arbeit (Hausbesuche, Aufsuchen von Treffpunkten der Jugend, ausländischer Mitbürgerinnen und Mitbürger usw.) und versuchen dabei gerade die Gruppen zu erreichen, die normalerweise nicht an Planungsprozessen teilnehmen und deren Interessen folglich weniger berücksichtigt sind. Die Anwaltsplanung hat vor

allem in der niedersächsischen Landeshauptstadt Hannover Fuß gefasst.

- In der **Zukunftswerkstatt** sollen Gruppen gemeinsam Ideen entwickeln und kreativ Möglichkeiten ihrer praktischen Umsetzung erarbeiten. Sie verläuft in drei Phasen. In der Kritikphase erfolgt eine Bestandsaufnahme von Problemen und Mängeln eines kommunalen Bereichs. Diese werden anschließend nach Bedeutung gewichtet. Die Ideen- und Phantasiephase dient der Vorstellung von Vorschlägen und Träumen, wie es anders sein könnte. In der Umsetzungs- oder Verwirklichungsphase geht es darum, Wege und Möglichkeiten zu finden, wie diese Ideen am besten realisiert werden können. Nach Möglichkeit treffen die Teilnehmenden bereits konkrete Absprachen für das weitere Vorgehen und übernehmen Ideenpatenschaften. Eine Zukunftswerkstatt ist ohne großen Aufwand zu realisieren. Für ihre Durchführung reicht in der Regel ein Wochenende. Wichtig ist aber in jedem Fall eine gute Vorbereitung. Sie reicht von der Auswahl geeigneter Tagungsräume bis zur Beschaffung von Arbeitsmaterialien, wozu nicht zuletzt Plakate und Filzstifte gehören, da es ein charakteristisches Merkmal der Methode ist, dass während der drei Phasen stichwortartig die Beiträge für alle Teilnehmenden gut lesbar festgehalten werden. Empfohlen wird eine mit der Handhabung von Kreativitätstechniken vertraute Moderation.
- Mit **Zielgruppenworkshops** kann die Beteiligung spezifischer Zielgruppen angestoßen werden. Durch sie soll Gelegenheit gegeben werden, sich erst einmal in der eigenen Bezugsgruppe über Ziele und Inhalte von Planungen zu verständigen. Beispiele sind Workshops für Frauen zu Themen wie „Frauenfreundliche Planung“ und „Frauenfreundlicher ÖPNV“ oder Workshops mit Kindern und Jugendlichen zu Themen wie „Kinder- und jugendfreundliche Stadt“, „Spiellandschaften – Spielraumplanung“ und „Schulwegsicherung“.
- Eine relativ repräsentative Beteiligung der Bevölkerung wird mit **„Planungszellen“** erreicht, die ein **„Bürgergutachten“** erstellen. Das Verfahren, von Peter C. Dienel in den 1970er-Jahren entwickelt und heute in seinem Ablauf weitgehend standardisiert, wurde bereits in einer Vielzahl von Kommunen eingesetzt, so z.B. in Neuss zur Entwicklung der Innenstadt und in Hannover zur Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs. Eine Planungszelle besteht aus einer nach Zufallsverfahren gebildeten Gruppe von etwa 25 Bürgerinnen und Bürgern, die Lösungen (Bürgergutachten) zu einer bestimmten Problemstellung in ihrer Kommune erarbeiten. Anders als beim Mediationsverfahren oder anderen Konfliktlösungsinstrumenten geht es bei der Planungszelle darum, Bürgergutachten als Gegengewicht zu Planergutachten zu erstellen. Die Beteiligten werden für die Dauer ihrer Arbeit (in der Regel vier Tage) von ihren Arbeitsverpflichtungen entbunden, dafür von der öffentlichen Hand finanziell entschädigt und von so genannten Prozessbegleitern unterstützt. Die Kommune stellt als Auftraggeber der Planungszelle ihr Expertenwissen zur Verfügung. Obgleich das Verfahren gegenwärtig eine gewisse Konjunktur erfährt, ist es nicht unumstritten. Durch die Zufallsauswahl können zwar bislang nicht aktive Bürgerinnen und Bürger an kommunalpolitische Fragestellungen herangeführt werden, das kann aber auch eine geringere Motivation bei der Mitarbeit bedeuten. Zudem ist die Planungszelle ein relativ aufwändiges und mitunter kostspieliges Verfahren, das sich nicht unbedingt für jedes Alltagsvorhaben eignet.

### 3.4 Partizipation und eGovernment

eGovernment, der Einsatz der elektronischen Informations- und Kommunikationstechnik auch in den Kommunen, kann zur weit reichenden Umgestaltung von Beteiligungsformen führen und zu einem neuen Verhältnis zwischen Kommunalvertretung, Verwaltung sowie Einwohnerinnen und Einwohnern beitragen. Politische Entscheidungsprozesse und Verwaltungsvorgänge können mit dem Internet transparenter und für die Öffentlichkeit nachvollziehbarer werden. Hier liegen neuartige, große Chancen. Dafür muss auch die Kommunalpolitik ihre Verfahren so gestalten, dass die neuen technischen Möglichkeiten Partizipation erleichtern. Zugang zu Akten, Dokumenten und Datensammlungen der Verwaltung sollten der Normalfall sein, wenn dem keine grundlegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Insgesamt müssen alle Maßnahmen und Gesetzgebungen, die die neuen Rahmenbedingungen der Informationsgesellschaft ausmachen, darauf geprüft und verändert werden, dass sie demokratieförderlich sind. Dafür müssen in möglichst vielen öffentlichen Einrichtungen zusätzliche Möglichkeiten geschaffen werden, um auch sozial benachteiligten Gruppen der Gesellschaft eine solche Teilhabe zu ermöglichen.

Beim Einsatz des Internets für Informations- und Partizipationsmöglichkeiten ist bereits heute weitaus mehr an Offenheit und Teilhabe möglich als real praktiziert wird. So können z.B. neben Infos und Abstimmungen zu ganz konkreten Planungsprojekten (u.a. Verkehrsberuhigung) so genannte Bürgerpanels aus einem festen Kern von 500 bis 1.000 Bürgerinnen und Bürgern gebildet werden, die über einen Zeitraum von drei Jahren an regelmäßigen Befragungen (drei bis vier mal jährlich) zu lokalen Themen teilnehmen.

Als eines der jüngsten Projekte sei auf „Planung verbindet“ verwiesen, einen Online-Dialog, der vom Planungsverband Frankfurt/Rhein-Main (PVFRM) mit Bürgerinnen und Bürgern in der Rhein-Main-Region im Herbst 2004 initiiert wurde<sup>40</sup>. Vier Wochen lang war es möglich, im Internet in mehreren Foren Visionen, Anregungen und Ideen für den Regionalen Flächennutzungsplan zu diskutieren. Neben der Diskussion im Hauptforum zu vielfältigen Themen der regionalen Planung wurden u.a. zu folgenden Themen im Laufe der Diskussion durch die Moderation thematische Unterforen eingerichtet:

- Mobilfunk in der Region - Fachkonzept für Mobilfunk?
- Wie wird die Region familienfreundlicher?
- Wo hakt es bei Ihnen vor Ort?
- Wo möchten Sie in Zukunft einkaufen? Gewerbegebiete in der Region.
- Finden Sie den Regionalpark auch so schön? Die Landschaft in der Region.
- Wo soll was fahren? Verkehr in der Region.
- Wie sieht die Region im Jahre 2020 aus? Ihre persönliche Vorstellung.
- Lob & Kritik. Ihre Meinung zu diesem Dialogangebot.

Der nun vorliegende Ergebnisbericht wurde auf der Basis aller eingegangenen Anregungen und Vorschläge der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zusammengestellt. Der Ergebnisbericht wurde der Verbandsversammlung des PVFRM am 15.12.2004 vorgelegt und wird nun in den Fraktionen der Verbandsversammlung bearbeitet. Über den weiteren Verlauf sollen alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer via eMail informiert werden.

---

<sup>40</sup> Der Dialog vom 25. Oktober bis zum 23. November 2004 ist in seinem Ansatz und im Ablauf wie auch als Ergebnisbericht dokumentiert unter: [www.planung-verbundet.de](http://www.planung-verbundet.de).

## Anhang

### Literaturverzeichnis

Albayrak, Dilek/Klaus Grimmer/Thomas Kneissler: Kommunalverwaltungen in den neuen Ländern - Befunde, Folgerungen, Wege. Eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung, edition sigma berlin 2003, ISBN 3-89404-74-0.

Bals, Hansjürgen/Hans Hack: Verwaltungsreform: Warum und wie – Leitfaden und Lexikon; Verlagsgruppe Jehle Rehm München 2000, ISBN 3-7825-0409-7.

Bey, Wolfgang/Manfred Klaus/Uwe-Jens Rössel (Hg.): Das gläserne Rathaus - Kommunalpolitik von A bis Z; VSA-Verlag, Hamburg 2001, ISBN 3879757801.

Dauwe, Elisabeth/Rainer Fritz-Vietta/Peter Müller u.a.: Kommunalpolitik - Leitfaden für die Praxis; Westdeutscher Verlag, Opladen 1995, ISBN 3531127608.

Gisevius, Wolfgang: Leitfaden durch die Kommunalpolitik; Dietz-Verlag, Bonn 1994, ISBN 3801201643.

Herrmann, Rita A. /Gerald Munier (Hg.): Kommunal Politik machen - Grundlagen, Hilfen, Tipps für die Praxis; AKP Bielefeld 2004, ISBN 3-9803641-4-3.

Jung, Otmar/Franz-Ludwig Kneymeyer/Christian Gebhardt: Im Blickpunkt: Direkte Demokratie; Olzog Verlag München 2001, ISBN 3-7892-8063-1.

Klang, Klaus A.: Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt - Textausgabe mit erläuternder Einführung und ergänzenden Rechtsvorschriften; Deutscher Gemeindeverlag Magdeburg 1997, ISBN 3-555-55028-4.

Kleinfeld, Ralf: Kommunalpolitik - eine problemorientierte Einführung; Leske und Budrich, Grundwissen Politik Bd. 18, Opladen 1996, ISBN 3810015806.

Klemisch, Herbert/Gerald Munier u.a. (Hg.): Handbuch für alternative Kommunalpolitik; AKP Bielefeld 1994, ISBN 3989364100.

Kost, Andreas/Hans-Georg Wehling (Hg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern - Eine Einführung; Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2003, ISBN 3531136518.

Kuban, Monika: Kommunale Selbstverwaltung nur auf dem Papier? In: der städtetag, H. 1/2004.

Meder, Götz: Die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg - Einführung und Arbeitshilfe; Richard Boorberg Verlag, Stuttgart 2003, ISBN 3-415-03193-4.

Naßmacher, Hiltrud/Karl-Heinz Naßmacher: Kommunalpolitik in Deutschland; Leske und Budrich, Opladen 1999, ISBN 3810023779.

Osner, Andreas/Marga Pröhl (Hg.): Ratsarbeit besser machen - Ein Handbuch zur Effektivierung der Rats-, Kreistags- und Fraktionsarbeit für kommunale Mandatsträger, sachkundige Bürger und Verwaltungschefs; Bertelsmann-Stiftung Gütersloh 2003, ISBN 3-89204-686-7.

Pohl Wolfgang/Reiner Schiller-Dickhut (Hg.): Politik mit leeren Kassen - Grundlagen und Perspektiven kommunaler Haushaltspolitik; AKP Bielefeld 1996, ISBN 3-9803641-1-9

Preußische Städteordnung vom 19. November 1808, Reihe: Die Neuen Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 1, Köln 1970.



Pröhl, Marga/Andreas Osner: Qualitätsfaktor Politische Steuerung - Ergebnisse einer kommunalpolitischen Recherche, POLIS-Projekt; Verlag Bertelsmann Stiftung Gütersloh 2001.

Pröhl, Marga/Andreas Osner (Hg.): Ratsarbeit besser machen - Ein Handbuch zur Effektivierung der Rats-, Kreistags- und Fraktionsarbeit für kommunale Mandatsträger, sachkundige Bürger und Verwaltungschefs; Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2002, ISBN 3892046867.

von Rotberg, Konrad Freiherr: Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg; Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 1998, ISBN 3-17-015773-6.

Roth, Roland: Bürgerkommune und bürgerschaftliches Engagement - Referat zur kommunalpolitischen Konferenz des Kommunalpolitischen Forums Sachsen und der PDS-Fraktion im Sächsischen Landtag am 15. November 2003. In: PDS-kommunal, Berlin, Nr. 4-2003.

Schäfer, Thomas: Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union; Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 1998, ISBN 3-17-015703-5.

Stern, Klaus: Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Verlag C. H. Beck, München 1991.

Vertrag über eine Verfassung für Europa (Entwurf), Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften; Luxemburg 2003, ISBN 92-78-40195-1.

Wollmann, Hellmut/Roland Roth: Kommunalpolitik - Politisches Handeln in den Gemeinden; Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 356, Bonn 1998, ISBN 3893313354.

## **Empfehlenswerte Links**

[www.agendaservice.de](http://www.agendaservice.de)  
[www.buergerbegehren.de](http://www.buergerbegehren.de)  
[www.buergergesellschaft.de](http://www.buergergesellschaft.de)  
[www.buergerorientierte-kommune.de](http://www.buergerorientierte-kommune.de)  
[www.cities-of-tomorrow.de](http://www.cities-of-tomorrow.de)  
[www.fernuni-hagen.de/POLAD/Projekt.htm](http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/Projekt.htm)  
[www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de](http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de)  
[www.governet.de](http://www.governet.de)  
[www.gute-beispiele.net](http://www.gute-beispiele.net)  
[www.ich-bin-gats.de](http://www.ich-bin-gats.de)  
[www.kommunale-info.de](http://www.kommunale-info.de)  
[www.kommunen-der-zukunft.de](http://www.kommunen-der-zukunft.de)  
[www.kommunalpolitik-berlin.de](http://www.kommunalpolitik-berlin.de)  
[www.kommunalweb.de](http://www.kommunalweb.de)  
[www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)  
[www.mitarbeit.de](http://www.mitarbeit.de)  
[www.omnibus.org](http://www.omnibus.org)  
[www.pds-kommunalpolitik.de](http://www.pds-kommunalpolitik.de)  
[www.politikreform.de](http://www.politikreform.de)  
[www.staedte-der-zukunft.de](http://www.staedte-der-zukunft.de)  
[www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de)  
[www.verdi.de/virtuelles-rathaus](http://www.verdi.de/virtuelles-rathaus)  
[www.wegweiser-buergergesellschaft.de](http://www.wegweiser-buergergesellschaft.de)  
[www.zivilgesellschaft.de](http://www.zivilgesellschaft.de)