

9 Welche Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung gibt es?

Die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung sind vielfältig. Solange es beim Entscheidungsrecht des Rates bleibt, sind der Fantasie fast keine Grenzen gesetzt. Es gibt förmliche Verfahren nach der Gemeindeordnung und bestimmten Fachgesetzen (z. B. die Bürgerbeteiligung bei der Aufstellung von Bebauungsplänen nach dem Bundesbaugesetz). Es gibt reine Informationsrechte und –möglichkeiten, Einwendungsrechte (z. B. gegen den Entwurf der Haushaltsatzung), Einspruchs-, Beschwerde- und Anregungsrechte und es gibt die Möglichkeit, dass Bürger_innen anstelle des Rates selbst entscheiden.

Gut. Das ist ja eine lange Liste. Dann fangen wir mit den Informationsrechten an.

Der Rat ist verpflichtet, die Einwohner_innen über die allgemeinbedeutsamen Angelegenheiten zu unterrichten. So steht es in der Gemeindeordnung (§ 23 GO). In welcher Form und in welchem Ausmaß er dies tut, bleibt ihm überlassen. Er darf jedoch diese Entscheidung nicht generell auf den Bürgermeister delegieren. Lediglich für wichtige Planungen und Vorhaben der Gemeinde, die unmittelbar *raum-* oder *entwicklungsbedeutsam* sind oder das *wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Wohl* ihrer Einwohner nachhaltig berühren, legt das Gesetz fest, dass die Einwohner frühzeitig über die Grundlagen sowie Ziele, Zwecke und Auswirkungen unterrichtet werden. Aber auch bei dieser Formulierung handelt es sich mehr um einen kommunalpolitischen *Leitsatz* als um eine Rechtsverpflichtung.

Ein Verstoß gegen die Unterrichtspflicht führt nicht zur Rechtswidrigkeit der getroffenen Entscheidung. Dementsprechend kann auch kein Einwohner auf Unterrichtung klagen.

Das wichtigste Informationsrecht der Einwohner_innen ist das Prinzip der *Sitzungsöffentlichkeit*. Ganz wichtig ist natürlich auch das durch das Landespressegesetz abgesicherte *Informationsrecht der Presse*. Oftmals stellt der Pressevertreter die einzige Öffentlichkeit insbesondere in Ausschusssitzungen dar.

Welche Bedeutung haben Einwohnerversammlungen?

Da die Unterrichtung der Einwohner in der Regel so vorzunehmen ist, dass Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung besteht, bietet sich die Durchführung von *Einwohnerversammlungen* an. Die näheren Einzelheiten muss der Rat in der Hauptsatzung zu regeln. Die Hauptsatzung kann auch bestimmen, dass Einwohnerversammlungen in kreisfreien Städten auf der Ebene der Stadtbezirke stattfinden.

Als Themen für die Durchführung von Einwohnerversammlungen kommen z. B. in Frage

- ein städtebaulicher Rahmenplan,
- ein Grünflächenplan,
- eine Stadtmarketingkonzeption,
- eine große Infrastrukturinvestition oder deren Planung.

Was ist eine Einwohnerfragestunde?

Fragestunden für Einwohner_innen können in die Tagesordnung der Sitzungen des Rates aufgenommen werden, wenn Einzelheiten hierüber in der Geschäftsordnung geregelt sind.

Heißt das, dass Einwohnerfragestunden unzulässig sind, wenn nichts dazu in der Geschäftsordnung des Rates steht?

Genauso ist es.

Wer darf fragen? Dürfen auch Kinder fragen?

Fragen dürfen grundsätzlich alle *Einwohner*. Immer wenn die Gemeindeordnung von „Einwohnern“ spricht meint sie jeden, der in der Gemeinde wohnt, also z. B. auch Kinder oder Einwohner, die keine deutsche Staatsbürgerschaft besitzen.

Dagegen ist „Bürger“ im Sinne der Gemeindeordnung nur, wer zu den Gemeindewahlen wahlberechtigt ist.

Was sind Anregungen und Beschwerden im Sinne der Gemeindeordnung?

Jeder hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit *Anregungen* oder *Beschwerden* in Angelegenheiten der Gemeinde an den Rat oder die Bezirksvertretung zu wenden. Für die Wahrnehmung dieses Rechts ist also nicht einmal ein Wohnsitz in der Gemeinde erforderlich, aber es muss sich um eine Angelegenheit der Gemeinde handeln.

Der Rat kann die Erledigung von Anregungen und Beschwerden einem Ausschuss (*Beschwerdeausschuss*) übertragen. Eine andere Möglichkeit ist, dass ein bestehender Ausschuss diese Aufgabe übernimmt oder die Angelegenheiten an den zuständigen Fachausschuss delegiert werden. Das Verfahren ist wiederum in der Hauptsatzung zu regeln. Das Beschwerde-recht fußt auf dem allgemeinen *Petitionsrecht*, das im Grundgesetz festgelegt ist.

Jetzt kommen wir allmählich von der Information zur Partizipation. Da ist zunächst der *Einwohnerantrag* zu nennen.

Das ist also ein Antrag, den jeder stellen kann, der in der Gemeinde wohnt?

Kleine Einschränkung. Man muss mindestens seit drei Monaten in der Gemeinde wohnen und das 14. Lebensjahr vollendet haben und man braucht Gleichgesinnte. Der Einwohnerantrag muss nämlich *unterzeichnet* sein,

- in *kreisangehörigen* Gemeinden von mindestens 5 vom Hundert (5%) der Einwohner, höchsten jedoch von 4000 Einwohnern¹,
- in *kreisfreien* Städten von mindestens 4 vom Hundert (4%) der Einwohner, höchstens jedoch von 8000 Einwohnern².

Und was kann man mit dem Einwohnerantrag erreichen?

Mit Hilfe des Einwohnerantrags können politische Entscheidungen und Festlegungen *ohne* irgendwelche *thematische Einschränkungen* relativ zeitnah erzwungen werden, solange es sich um Angelegenheiten handelt, für die der Rat zuständig ist. Mit anderen Worten:

Der Einwohnerantrag zielt darauf, dass sich der Rat mit einer bestimmten Angelegenheit befasst. Er entfaltet damit vor allem eine *politische Wirkung*. Der Rat ist bei seiner Entscheidung aber durch den Einwohnerantrag inhaltlich nicht gebunden.

Wenn man eine bestimmte Entscheidung erreichen will, also z. B. den Erhalt einer Grünfläche im Innenstadtbereich, dann sollte man ein andere Form der Partizipation nutzen, nämlich das Verfahren des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids, zumal der Einwohnerantrag ja immerhin auch ein Mindestmaß an Unterstützerunterschriften (s.o.) braucht.

Wie funktionieren Bürgerbegehren und Bürgerentscheid?

Die Bürger_innen können *beantragen* (per *Bürgerbegehren*), dass sie - an Stelle des Rates - über eine Angelegenheit der Gemeinde *selbst entscheiden* (per *Bürgerentscheid*).

Der Rat kann zudem mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder beschließen, dass über eine Angelegenheit der Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet (*Ratsbürgerentscheid*). Der Ratsbürgerentscheid soll dem Rat die Möglichkeit eröffnen, der Bürgerschaft von sich aus eine Angelegenheit zur Entscheidung vorzulegen. Das Verfahren ist also in jedem Fall mehrstufig.

Dem Bürgerentscheid muss zwingend

- entweder ein zulässiges Bürgerbegehren oder

¹ Bsp.: Bei einer kreisangehörigen Gemeinde mit 28.000 Einwohnern wären 5%, also 1400 Unterschriften nötig.

² Bsp.: Bei einer kreisfreien Stadt mit 115.000 Einwohnern wären 4%, also 4600 Unterschriften nötig.

- eine Entscheidung des Rates vorausgehen.

Wenn der Rat einem Bürgerbegehren mehrheitlich zustimmt, erübrigt sich ein Bürgerentscheid.

Gibt es bestimmte formale Zulässigkeitsvoraussetzungen für ein Bürgerbegehren?

Das Bürgerbegehren muss schriftlich eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage sowie eine Begründung enthalten. Die früher geltende Notwendigkeit eines Kostendeckungsvorschlags ist entfallen. Stattdessen teilt die Verwaltung den Vertretungsberechtigten schriftlich eine Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten (Kostenschätzung) mit. Bis zu dieser Mitteilung ist der Lauf der Fristen zur Einreichung eines sich gegen einen Ratsbeschluss wendenden Bürgerbegehrens unterbrochen. Die Kostenschätzung der Verwaltung ist bei der Sammlung der Unterschriften anzugeben.

Das Bürgerbegehren muss bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Es empfiehlt sich, tatsächlich drei Personen zu benennen, da das Risiko des Ausfalls einer Person immer besteht. Die Benennung von mehr als drei Personen ist unzulässig.

Das Antragsquorum ist gestaffelt nach der Zahl der Einwohner_innen. Das Begehren muss in Gemeinden

- bis 10.000 Einwohner von 10%
- bis 20.000 Einwohner von 9%
- bis 30.000 Einwohner von 8%
- bis 50.000 Einwohner von 7%
- bis 100.000 Einwohner von 6%
- bis 200.000 Einwohner von 5 %
- bis 500.000 Einwohner von 4%
- ab 500.000 Einwohner von 3%

unterzeichnet sein. Die Unterschriften können nur auf solchen Listen geleistet werden, auf denen die Frage, die Begründung - jedenfalls in einer aus sich heraus verständlichen Kurzfassung - und die Kostenschätzung enthalten sind, denn nur so ist sichergestellt, dass sich jeder Unterzeichner über die Tragweite seiner Unterschrift klar werden kann.

Das Innenministerium hat einen Leitfaden zur Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid herausgegeben. Da das Verfahren an bestimmte Formerfordernisse gebunden ist,

empfiehlt es sich, frühzeitig den Kontakt zur Verwaltung zu suchen. Diese ist nämlich im Rahmen ihrer Verwaltungskraft verpflichtet, ihren Bürger_innen bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens behilflich zu sein. Mehr Info: www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/buergerbeteiligung-wahlen/buergerbegehren-und-buergerentscheid/leitfaden.html

Welche Themen dürfen nicht per Bürgerentscheid entschieden werden?

Ein Bürgerbegehren ist z. B. unzulässig über

- die innere Organisation der Gemeindeverwaltung,
- die Haushaltssatzung,
- die Eröffnungsbilanz,
- den Jahresabschluss und
- den Gesamtabschluss der Gemeinde (einschließlich der Wirtschaftspläne und des Jahresabschlusses der Eigenbetriebe) sowie
- die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte.

Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten zwei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist.

Ein Spezialfall ist das Abwahlverfahren für Bürgermeister. Auch dabei gilt ein mehrstufiges Verfahren. Der Rat kann das Abwahlverfahren einleiten. Eine andere Möglichkeit ist ein spezieller Bürgerantrag auf Durchführung des Abwahlverfahrens. (Vgl. Frage 4)

Über den Haushalt ist kein Bürgerentscheid möglich. Was hat es dann aber mit dem Bürgerhaushalt auf sich?

Bürgerhaushaltsverfahren sind *freiwillige Beteiligungsverfahren*, die aber die Entscheidungskompetenz des Rates unberührt lassen. Das gilt selbst dann, wenn der Rat ein bestimmtes Budget für Bürgerwünsche zur Verfügung stellt. Hier wird das sog. Königsrecht des Rats – die Finanzhoheit – deutlich.