

Vom passiven Untertan über den Wutbürger zum aktiven Citoyen in der Bürgerkommune

Einleitende Problemskizze

Hartmut Bauer / Lydia Hajasch*

I. Vom passiven Untertan über den Wutbürger zum aktiven Citoyen

„Der Bürger spricht sein Wort zu den Entscheidungen der Staatsgewalt in der Wahl und durch das Parlament –, der Rest ist schweigen-der Gehorsam.“¹ Diese apodiktische Feststellung findet sich in einer mit „Staatsgewalt und Untertanengehorsam“² überschriebenen Textpassage. Sie ist knapp 50 Jahre alt und der Zweitaufgabe einer Allgemeinen Staatslehre entnommen, in der auch sonst viel und pointiert vom Untertan³ die Rede ist. Hinter dem Leitbild des Untertanen stehen ältere Konzeptionen eines obrigkeitsfixierten allgemeinen Gewaltverhältnisses, mit deren Überwindung sich die Staatsrechtslehre lange Zeit schwer getan hat – und zwar bis ins ausgehende letzte Jahrhundert hinein, teilweise sogar noch darüber hinaus.⁴ In dieser Tradition des (prinzipiell) schweigend gehorsamen, passiven Untertanen steht auch die Zurückhaltung der klassischen Staatsrechtslehre gegenüber Vorstößen, die sich über die herkömmlichen Formen repräsentativer Demokratie hinaus für weitere Elemente namentlich plebiszitärer und partizipativer Demokratie stark machen. Nicht zufällig blieb das erwähnte Zitat mit seinem extrem konservativen Tenor deshalb in späteren Par-

* Für die hilfreiche Unterstützung bei der Drucklegung dieses Bandes danken die Verfasser ihren Mitarbeiterinnen *Maria Augustin* und *Denise Herzmann*.

1 *Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 1966, S. 893.

2 *Krüger*, Staatslehre (Fn. 1), S. 818 ff.

3 Frühe Kritik bei *Badura*, Die Tugend des Bürgers und der Gehorsam des Untertanen, JZ 1966, S. 123 ff.

4 Vgl. nur *Martens*, Der Bürger als Verwaltungsuntertan?, KritV 1986, S. 104 ff.; *Bauer*, Subjektive öffentliche Rechte des Staates, DVBl. 1986, S. 208 (210 ff.); *Baer*, „Der Bürger“ im Verwaltungsrecht, 2006, S. 93 ff. m. w. N.

tizipationsdebatten teils ausdrücklich, zumindest aber gedanklich präsent.⁵

Doch war diese konservative Grundhaltung nie unangefochten. Spätestens mit „Stuttgart 21“ haben die Forderungen nach einer sehr viel weiter gehenden Partizipation endgültig den Ballast früherer Verfassungsepochen abgeworfen und die „Mitsprache 21“⁶ zu einem beherrschenden Thema gemacht. Das gilt sowohl für den politischen Diskurs im Allgemeinen als auch für den juristischen Diskurs im Besonderen:

Politisch steht Stuttgart 21 – schlagwortartig verkürzt – für eine tatsächliche oder vermeintliche „Legitimationskrise der Demokratie“⁷. Jedenfalls sensibilisiert Stuttgart 21 für mögliche Legitimationsdefizite der Repräsentativorgane, auf die nicht zuletzt die Aktionen von enttäuschten Staatsbürgern, leidenden Aktivbürgern und entfesselten Wutbürgern⁸ aufmerksam gemacht haben. Den hohen Stellenwert, den solche Vorgänge für die aktuellen Demokratiedebatten haben, bestätigt die Gesellschaft für deutsche Sprache, die bekanntlich im sprachlichen Jahresrückblick 2010 „Wutbürger“ und „Stuttgart 21“ auf den Plätzen 1 und 2 der Wörter des Jahres⁹ platziert hat. Die politischen Proteste und Auseinandersetzungen sind nicht wirkungslos geblieben. Inzwischen haben die Gesetzgeber in Bund und Ländern darauf reagiert und sich gleichsam um normative „Deeskalation“ und Konfliktentschärfung bemüht.¹⁰ Auch die Ministerialverwaltungen sind nicht untätig geblie-

-
- 5 Vgl. nur aus der Partizipationsdebatte in den 70er Jahren *Schmidt*, Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung, VVDStRL 33 (1975), S. 183 (210ff.), außerdem die Berichte von *Walter* und *Schmitt Glaeser*, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31 (1973), S. 147 ff., 179 ff.; ferner *Bartlsperger*, Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung, VVDStRL 33 (1975), S. 221 ff. Kursorischer Überblick zu späteren Debatten über die repräsentative Demokratie als „notwendige Grundform der Demokratie“ (*Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee/Kirchhof [Hrsg.], Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl. 2005, S. 31 [32]) und deren Herausforderung durch andere Formen demokratischer Legitimation im Vor- und Umfeld von Stuttgart 21 bei *Ziekow*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag, 2012, S. D 19 ff.
- 6 *Schmehl*, „Mitsprache 21“ als Lehre aus „Stuttgart 21“? Zu den rechtspolitischen Folgen veränderter Legitimationsbedingungen, in: Mehde/Ramsauer/Seckelmann (Hrsg.), Festschrift für Hans Peter Bull, 2011, S. 347 ff.
- 7 *Röper*, Stuttgart 21 ist überall. Von der Petition zum Runden Tisch – Legitimationskrise der Demokratie, in: Bockhofer (Hrsg.), Demokratie fällt nicht vom Himmel!, 2014, S. 72 ff.
- 8 Zu dieser Einteilung *Schmehl*, Mitsprache 21 (Fn. 6), S. 350 ff.
- 9 <http://gfds.de/aktionen/wort-des-jahres/> (20.10.2016).
- 10 Vgl. zu den Bestrebungen zur Verankerung der Bürgermitwirkung und Bürgerbeteiligung in den Kommunalverfassungen nur die Initiativen des Netzwerks Bürgerbeteiligung, Netzwerkimpuls zur Stärkung der Bürgerbeteiligung in den Gemeindeordnungen, im Internet

ben und haben Handbücher für eine „gute“ oder „bessere“ Bürgerbeteiligung vorgelegt.¹¹

Juristisch steht Stuttgart 21 als Chiffre für eine mittlerweile in Gänze nicht mehr überschaubare rechtswissenschaftliche und rechtspraktische Beschäftigung mit dem Thema „Bürgerbeteiligung“ – zusätzlich befeuert durch juristische Großereignisse wie den Deutschen Juristentag 2012 in München¹² und die Kieler Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer im selben Jahr¹³. Dementsprechend findet sich heute eine fast bibliothekenfüllende Literatur zur Bürgerpartizipation. Sie handelt im Kern von dem Citozen im demokratisch verfassten Gemeinwesen, der aktiv am politischen Geschehen teilnimmt und das Gemeinwesen in demokratischen Prozessen mitgestaltet.

II. Partizipation im Konzept der Bürgerkommune

Allerdings konzentrieren sich die Stellungnahmen und Untersuchungen oftmals auf „Großvorhaben“ und „Großprojekte“. ¹⁴ Besondere Aufmerksamkeit ziehen daher vornehmlich raumbedeutsame Projekte¹⁵

abrufbar unter http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Netzwerkimpuls_BB_in_GO/nwbb_endfassung_impuls_BB_in_gemeindeordnungen_stand_jan_2014.pdf (20.10.2016). Beispielhaft für die gesetzgeberischen Bestrebungen zur Verankerung der Bürgerbeteiligung auf landesverfassungs- und kommunalrechtlicher Ebene sei hier das am 1.1.2015 in Kraft getretene Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg, mittels dessen die Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich verbessert werden soll, genannt. In dieselbe Richtung zielte die Gesetzeskonsultation im Wege des Online-Dialogs zur Änderung der Kommunalverfassung Baden-Württemberg, vgl. dazu III. 2. b).

- 11 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.), Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung, Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, März 2014, http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile (20.10.2016); auf der Länderebene etwa für Berlin Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.), Handbuch zur Partizipation, 2. Aufl. 2012, http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/partizipation/download/Handbuch_Partizipation.pdf (20.10.2016).
- 12 Siehe dazu insb. das Gutachten von *Ziekow*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung (Fn. 5).
- 13 Siehe dazu die Berichte von *Waechter* und *Mann* zum Thema „Großvorhaben als Herausforderung für den demokratischen Rechtsstaat“, *VVDStRL* 72 (2013), S. 499 ff., 544 ff., ferner ergänzend zum Thema „Elemente direkter Demokratie als Entwicklungsperspektive“ die Berichte von *Möstl* und *Schuler-Harms*, *VVDStRL* 72 (2013), S. 355 ff., 417 ff.
- 14 Exemplarisch sind der Titel des in Fn. 11 erwähnten bundesministeriellen Handbuchs und die Themen der beiden bei Fn. 12 f. erwähnten Großereignisse.
- 15 Vgl. *Ziekow*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung (Fn. 5), S. D 10 ff.; *Waechter*, Großvorhaben als Herausforderung (Fn. 13), S. 501 f.; *Mann*, Großvorhaben als Herausforderung (Fn. 13), S. 547 f.

auf sich, in Sonderheit verkehrliche Infrastrukturvorhaben sowie industrielle Großanlagen. Die spezifisch kommunale Bürgerbeteiligung grenzt dieses Segment nicht aus, setzt aber andere Akzente. Sie nimmt nämlich das gesamte lokale Aufgabenspektrum in den Blick und zielt darauf ab, die Bürgerschaft potentiell in allen Bereichen an kommunalen Entscheidungen sowie deren Vorbereitung und Umsetzung dauerhaft und nachhaltig zu beteiligen.¹⁶ Dabei geht es nicht allein um responsive, dialogische, kommunikative und kooperative Beteiligung in demokratischen Entscheidungsprozessen, die in governance-geprägten Netzwerkstrukturen auf sehr unterschiedliche Weise erfolgen kann. Vielmehr setzt das populäre Leitbild der Bürgerkommune auf bürgerschaftliches Engagement auch zur Erschließung von Informationen und Ressourcen von privaten Akteuren sowie von Akteuren aus dem Dritten Sektor (Vereine, Verbände, Kirchen etc.) für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen.¹⁷ Bürgerbeteiligung und Bürgeraktivierung verbinden sich hier zu einer übergreifenden Modernisierungsstrategie, die auf die Ausbildung einer neuen Partizipationskultur in der Bürgerkommune zur Optimierung des Gemeinwohls zielt.

III. Zum Spektrum bürgerschaftlicher Partizipation

Obschon von Stuttgart 21 wichtige Impulse für die aktuellen Partizipationsdebatten ausgegangen sind, ist die Bürgerbeteiligung kein *Novum*. Vielmehr war schon im Vorfeld der Auseinandersetzungen über dieses Großprojekt das Terrain durch viele anderweitige Initiativen und

16 Instrukтив *Franzke*, Engagierte Bürger und lokale Macht. Verändert Partizipation städtische Herrschaft?, in: D'Amato/Karolewski (Hrsg.), Bürgerschaft und Regierbarkeit in Deutschland und Europa, 2014, S. 235 ff.

17 Vgl. *Schuppert*, Verwaltungswissenschaft, 2000, S. 922 ff. Das Anliegen, die Fähigkeiten und Fertigkeiten der Bürger (wieder) an das Gemeinwesen heranzuführen und für das Gemeinwohl zu aktivieren, hat eine lange Tradition, die sich – freilich fernab eines egalitär-demokratischen Verständnisses und mit gewissen weiteren Vorbehalten – nicht zuletzt auch in den preußischen Reformen ausmachen lässt; vgl. *Frotscher/Pieroth*, Verfassungsgeschichte, 13. Aufl. 2014, S. 111. Siehe zum Modell der Bürgerkommune auch *Bogumil/Holtkamp*, Die kommunale Ebene, in: Olk/Klein/Hartnuß (Hrsg.), Engagementpolitik, Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe, 2010, S. 385 ff. (388 ff.); *dies.*, Bürgerkommune, in: Blanke/Nullmeier/Reichard/Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Aufl. 2011, S. 177 ff.; *Weiß*, Die Bürgerkommune aus dem Blickwinkel ihrer demokratischen Legitimation, ein Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung, 2009, S. 151 ff.; *Gotzen*, Brauchen wir noch eine Reform? – Einige Anmerkungen zum Modell Bürgerkommune, VR 2002, S. 220 ff. (221); *Winkel*, Das Leitbild der Bürgerkommune – Von der Reformrhetorik zur Reformpraxis, in: Böttcher/Kühnle/Prümm (Hrsg.), Verwaltung, Recht und Gesellschaft, Festschrift für Peter Heinrich zum 65. Geburtstag, 2006, S. 81 ff. (81).

Vorstöße gut aufbereitet.¹⁸ Auch stehen namentlich im kommunalen Bereich seit langem zahlreiche Beteiligungsformen bereit, die in jüngerer Zeit beträchtlich ausgebaut wurden und von denen schon jetzt absehbar ist, dass sie künftig weiter ausgebaut werden. Inhaltlich beschäftigen sich die kommunalen Partizipationsbereiche mit fast allen gemeindepolitischen Fragestellungen – Bauleitpläne, Bereichspläne (Bildung), Bauprojekte, Kriminalprävention, Umweltschutz, Spielplätze, Kindergärten, Straßenausbau, öffentliche Einrichtungen, öffentlicher Personenverkehr, Grünflächen, Energie, Nachhaltigkeit, Mobilität bis hin zum Einsatz öffentlicher Mittel.¹⁹ Die Bandbreite ist so umfangreich wie die unterschiedlichen Beteiligungsformen. Voran gestellt sei, dass mit den Begriffen Bürgerpartizipation, Bürgerbeteiligung, Bürgerengagement etc. ganz unterschiedliche Vorstellungen verbunden sind, sie neben den politischen Beteiligungsmöglichkeiten auch das gemeinwohlorientierte, ehrenamtliche Engagement der Bürger umfassen²⁰ und daher in der Praxis variantenreiche Formen aufweisen.²¹ Es ist hier nicht der Ort für eine umfassende Präsentation des gesamten Spektrums gesetzlich verankerter formeller²² und informeller²³ Bürgerbeteiligung. Stattdessen sind nur einige besonders signifikante Beteiligungsarten hervorzuheben.

18 Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung (Fn. 5), S. D 9.

19 Siehe zu den einzelnen Einsatzfeldern nur die Beiträge bei *Olk/Hartnuß* (Hrsg.), Handbuch Bürgerschaftliches Engagement, 2011, S. 233 ff.

20 *Dienel*, Bürgerbeteiligung, in: *Olk/Hartnuß* (Hrsg.), Handbuch (Fn. 19), S. 203 ff. (203).

21 Siehe hierzu und den Definitionsbemühungen nur *Igl*, Bürgerengagement und Recht, in: *Olk/Klein/Hartnuß* (Hrsg.), Engagementpolitik (Fn. 17), S. 175 ff. (176). Instruktiver Überblick über mögliche Beteiligungsformen in den Kommunen bei *DStGB Dokumentation No 117*, Bürgerbeteiligung bei kommunalen Vorhaben in der Stadtentwicklung, 2013, S. 6 ff.

22 *Dienel*, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 203. Die Instrumente der formellen Bürgerbeteiligung können wiederum in verpflichtende und fakultative Partizipationsformen unterschieden werden. Gesetzlich verpflichtende Beteiligungsformen sind u. a. in den Vorschriften zur Bauleitplanung, des Raumordnungsverfahrens, der Landes- und Regionalplanung oder auch der Umweltverträglichkeitsprüfung zu finden, vgl. dazu nur §§ 3 ff. BauGB; § 10 ROG. Mitunter werden die fakultativ gesetzlichen Beteiligungsformen ebenso als informelle Bürgerbeteiligung bezeichnet, vgl. dazu *Albrecht/Grüttner/Lenk/Lück/Rottmann*, Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten, Ableitungen für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen, 2013, S. 44, 54, im Internet abrufbar unter http://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/user_upload/KOZE/Downloads/Optionen_moderner_Bu%CC%88rgerbeteiligungen_bei_Infrastrukturprojekten.pdf (20.10.2016).

23 Informelle Partizipationsformen zeichnen sich zum einen durch ihre fehlende gesetzliche Fixierung sowie zum anderen durch die Elemente der Freiwilligkeit und Eigeninitiative der Verwaltung und der Bürgerschaft aus. Im Fokus steht die dialogorientierte Auseinandersetzung auf Augenhöhe zwischen Verwaltung, Kommune und Bürgern zur Entwicklung

1. Formelle Beteiligungsformen

Anreize für bürgerschaftliches Engagement kann auch das Recht setzen, indem es u. a. Bürgerbeteiligung vorschreibt, Bürgerengagement ermöglicht, Schutz bei Betätigungen im Ehrenamt gewährleistet oder Nachteilsausgleichsmechanismen vorsieht.²⁴ Darüber hinaus enthält der Großteil der Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen formelle Partizipationsformen, welche von der Information, Unterrichtung bis hin zu Entscheidungsbefugnissen der Bürger reichen.

Unmittelbare direktdemokratische Einflussmöglichkeiten haben die Bürger im Rahmen des Einwohner- bzw. Bürgerantrages, der Petition und des Bürgerbegehrens sowie des Bürgerentscheids. Mittels des Einwohnerantrags können die Einwohner bewirken, dass die Vertretungskörperschaft über eine bestimmte Angelegenheit des Wirkungskreises der Kommune berät und entscheidet.²⁵ Ein Anspruch auf eine bestimmte Entscheidung geht mit dieser Befassungskompetenz indes nicht einher, da die Entscheidungskompetenz bei der Vertretungskörperschaft bleibt.²⁶ Gleiches gilt für die den Bürgern in Art. 17 GG sowie

gemeinsamer Lösungen, *El Bureiasi*, Rechtliche und praktische Aspekte der informellen Bürgerbeteiligung, DVP 2013, S. 424 ff. (424 f.); *Dienel*, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 204.

24 Siehe hierzu *Igl*, Bürgerengagement und Recht (Fn. 21), S. 177 ff., 204 ff. Allerdings weist *Igl* darauf hin, dass das Recht in Bezug auf das Bürgerengagement bisher eher als Kulturfolger denn als Kulturvorbereiter anzusehen ist, da es den Entwicklungen des Bürgerengagements bislang hinterher hinkt. Zudem werde der bürgerschaftlich Engagierte vom Recht weitgehend allein gelassen, da es an einheitlichen und zu überblickenden Rechtsvorschriften mangle – es fehle an einer „Metastruktur“ (*Igl*, a. a. O. S. 206).

25 Die Einwohner bzw. Bürger haben somit die Möglichkeit, auf die Tagesordnung des Gemeinderates Einfluss zu nehmen. Voraussetzung hierfür ist das Erreichen eines bestimmten Einwohnerquorums und dass die zu behandelnde Angelegenheit in den Zuständigkeitsbereich der Vertretungskörperschaft fällt. Bis auf Hessen ist dieses Institut in allen Gemeindeordnungen verankert, vgl. § 20b GO BW; Art. 18b BayGO; § 44 BezVwG BE; § 14 BbgKVerf; § 18 KV MV; § 31 NdsKomVG; § 25 GO NRW; § 17 GO RP; § 21 SaarlKVS; § 23 SächsGO; § 25 KVG LSA; § 16f GO SH; § 16 ThürKomO. Einige Gemeindeordnungen sehen eine Befassungspflicht der zuständigen Gemeindeorgane auch für die im Rahmen der Einwohnerversammlung (dazu sogleich) getätigten Vorschläge und Anregungen vor, § 20a Abs. 4 GO BW; Art. 18 Abs. 4 BayGO; § 22 Abs. 4 SächsGO; § 16b Abs. 2 GO SH.

26 *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 9 Rn. 26 m. w. N.

teilweise in den Landesverfassungen²⁷ und teilweise in den Gemeindeordnungen eröffnete Petitionsmöglichkeit gegenüber der Gemeinde.²⁸

Die „Krone der plebiszitären Möglichkeiten auf Gemeindeebene“²⁹ stellen das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid³⁰ dar. Als „[d]ie stärkste [...] Form [...] kommunaler Beteiligung“³¹ haben die Bürger weitreichende Entscheidungs- und Einflussbefugnisse, da die im Rahmen eines Bürgerentscheids getroffene Entscheidung an die Stelle eines Beschlusses der Vertretungskörperschaft tritt³²; die Bürger dezidieren selbst über eine Angelegenheit der Kommune. Diese Partizipationsform höhlt die repräsentative Demokratie nicht aus³³ oder ersetzt sie. Im Gegenteil, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid führen zu einem „Mehrwert unmittelbarer Demokratie“³⁴ und stehen mit Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 28 Abs. 1 Satz 4 GG auf einem verfassungsrechtlich gesicherten Fundament.³⁵

-
- 27 Art. 2 Abs. 1 BWVerf i.V.m. Art. 17 GG; Art. 115 BayVerf; Art. 1 Abs. 2 VerfBE i.V.m. Art. 17 GG; Art. 24 BbgVerf; Art. 16 HessVerf; Art. 10 VerfMV; Art. 3 Abs. 2 VerfNds i.V.m. Art. 17 GG; Art. 35 SächsVerf; Art. 19 LSAVerf; Art. 3 VerfSH i.V.m. Art. 17 GG; Art. 11 VerfRP; Art. 14 VerfThür. Zwar ist in diesen Normen mitunter lediglich die Rede von Bitten und Beschwerden an die zuständigen Stellen oder Volksvertretungen. Allerdings zählen nach überwiegender Auffassung zu den Volksvertretungen alle direkt vom Volk gewählten Repräsentativorgane und damit auch die Gemeinderäte, vgl. dazu nur *Pagenkopf*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 17 GG Rn. 10 m. w. N. Zumindest aber ist die Kontroverse hierüber im Ergebnis unergiebig, da die Kommunen und die Gemeinderäte zumindest zuständige Stellen sind, *Pagenkopf* a. a. O. m. w. N.
- 28 Vgl. nur Art. 56 Abs. 3 BayGO; § 16 BbgKVerf; § 14 Abs. 1 S. 1 KV MV; § 34 Abs. 1 S. 1 Nds-KomVG; § 24 Abs. 1 S. 1 GO NRW; § 12 Abs. 1 S. 1 SächsGO; § 16e GO SH; § 16b GO RP. Mitunter sehen die Gemeindeordnungen hierfür nicht einmal eine bestimmte Formvorgabe vor, vgl. nur Art. 56 Abs. 3 BayGO; § 16 BbgKVerf; § 12 SächsGO.
- 29 *Burgi*, Kommunalrecht, 4. Aufl. 2012, § 11 Rn. 33.
- 30 § 21 GO BW; Art. 18a BayGO; §§ 45 ff. BezVwG BE; § 15 BbgKVerf; § 8b HessGO; § 20 KV MV; §§ 32 f. NdsKomVG; § 26 GO NRW; § 17a GO RP; § 21a SaarlKSVG; §§ 24 f. SächsGO; §§ 26 f. KVG LSA; § 16g GO SH; § 17 ThürKomO.
- 31 *Lange*, Kommunalrecht (Fn. 26), Kap. 9 Rn. 27.
- 32 Siehe zur Sicherung kommunaler Bürgerbegehren *Unger*, Sicherung kommunaler Bürgerbegehren, Verwaltungsprozessuale Strategien zur Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen repräsentativer und plebiszitärer Demokratie auf kommunaler Ebene, AöR 139 (2014), S. 80 ff.
- 33 Siehe zu den Bedenken an deren verfassungsrechtlicher Zulässigkeit nur *Blümel*, Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart, VVDStRL 36 (1978), S. 171 ff. (229) m. w. N.
- 34 *Lange*, Kommunalrecht (Fn. 26), Kap. 9 Rn. 29 m. w. N.; *Ziekow*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, NJW-Beil. 2012, S. 91.
- 35 *Lange*, Kommunalrecht (Fn. 26), Kap. 9 Rn. 29 ff. m. w. N. Insofern sind das Bürgerbegehren und der Bürgerentscheid teilweise auch in den Landesverfassungen garantiert, Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 BayVerf; Art. 22 Abs. 2 S. 1 BbgVerf; ansatzweise Art. 64 S. 2 SaarVerf.

Demgegenüber dienen die Unterrichtung der Einwohner³⁶, die Einwohner³⁷ bzw. Bürgerversammlungen³⁸ und Einwohnerfragestunden³⁹ lediglich der Information. Im Rahmen dieser Veranstaltungen werden keine Entscheidungen getroffen. Vielmehr können die Bürger Vorschläge oder Anregungen vortragen. Zwar besteht in einigen Gemeindeordnungen mitunter eine Pflicht zur Durchführung.⁴⁰ Andererseits folgen aus der Unterlassung der Unterrichtung oder der Durchführung der Einwohnerversammlung keinerlei Konsequenzen für die Rechtmäßigkeit einer Gemeindeentscheidung.⁴¹

Daneben sehen die Gemeindeordnungen weitere gruppenspezifische Beteiligungsmöglichkeiten vor, indem sie bestimmten Interessensvertretern Anhörungs-, Rede- und Vorschlagsrechte im Gemeinderat einräumen.⁴² Hierdurch sollen deren schutzwürdige Belange bei

Siehe hierzu und den Grenzen direktdemokratischer Elemente auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene *Guckelberger*, Abstimmungsmöglichkeiten von (betroffenen) Bürger/-innen über administrative Planungs- oder Genehmigungsentscheidungen, Teil I: De constitutione und de lege lata, *VerwArch* 106 (2015), S. 1 ff.

- 36 § 20 Abs. 1 GO BW; § 41 BezVwG BE; § 13 BbgKVerf; § 16 Abs. 1 S. 1 KV MV; § 85 Abs. 5 S. 1 NdsKomVG; § 23 GO NRW; § 15 Abs. 1 GO RP; § 20 Abs. 1 S. 1 SaarlKSVG; § 11 Abs. 1 SächsGO; § 28 Abs. 1 S. 1 KVG LSA; 16a Abs. 1 S. 1 SH GO; § 15 Abs. 1 S. 1 ThürKomO.
- 37 § 42 BezVwG BE; § 13 S. 2 Var. 2 BbgKVerf; § 16 Abs. 1 KV MV; § 85 Abs. 5 S. 4 NdsKomVG; § 23 Abs. 2 GO NRW; § 16 GO RP; § 20 Abs. 1 S. 2 SaarlKSVG; § 22 SächsGO; § 28 Abs. 1 KVG LSA; § 16b Abs. 1 GO SH; § 15 Abs. 1 S. 2 ThürKomO.
- 38 § 20a GO BW; Art. 18 BayGO; § 8a HessGO.
- 39 Vgl. § 33 Abs. 4 GO BW; § 43 BezVwG BE; § 13 S. 2 Var. 1 BbgKVerf; § 17 Abs. 1 KV MV; § 62 Abs. 1 NdsKomVG; § 16a GO RP; § 20a SaarlKSVG; § 44 Abs. 3 SächsGO; § 28 Abs. 2 KVG LSA; § 16c Abs. 1 GO SH. Bei der Einwohnerfragestunde bestimmen die Einwohner die Themen, über die im Gemeinderat gesprochen werden soll, selbst. Hiermit korrespondiert eine Antwortpflicht der Kommunalverwaltung, siehe dazu auch *Schmidt*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2014, Rn. 589.
- 40 Danach muss das Kommunalvertretungsorgan auf Antrag einer bestimmten Mindestzahl von Bürgern innerhalb einer bestimmten Frist eine solche abhalten. Gleiches gilt bei einem entsprechenden Beschluss der Gemeindevertretung, vgl. dazu nur § 20a Abs. 2 GO BW; Art. 18 Abs. 2 S. 1 HS 1 BayGO; § 42 S. 2 BezVwG BE; § 22 Abs. 2 SächsGO; § 16b Abs. 1 S. 2 GO SH.
- 41 § 85 Abs. 5 S. 6 NdsKomVG; § 23 Abs. 3 GO NRW; *Lange*, Kommunalrecht (Fn. 26), Kap. 9 Rn. 20.
- 42 Z. B. Bezirksräte: §§ 64 ff. GO BW; §§ 81 ff. HessGO; §§ 90 ff. NdsKomVG; § 71 SächsGO; § 83 KVG LSA; § 47a ff. GO SH. Ausländer- bzw. Integrationsbeiräte: § 32 BezVwG BE; §§ 84 ff. HessGO; § 56 GO RP; § 19 BbgKVerf; § 27 GO NRW; § 50 SaarlKSVG; § 80 KVG LSA; § 26 Abs. 4 ThürKomO. Beteiligungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche: § 41a GO BW; § 33 BezVwG BE; §§ 4c Abs. 1 S. 1, 8c HessGO; § 36 NdsKomVG; §§ 16c, 56b GO RP; § 49a SaarlKSVG; § 47f GO SH. Beteiligungsmöglichkeiten für ältere Menschen: § 50a SaarlKSVG; § 56a GO RP. Beteiligungsmöglichkeiten für behinderte Menschen: § 50a SaarlKSVG; § 56a GO RP; §§ 41a, 118a KV MV. Vgl. dazu im Allgemeinen *Lange*, Kommunalrecht (Fn. 26), Kap. 9 Rn. 15 f.

einer gesamtgemeindlichen Willensbildung berücksichtigt werden.⁴³ Über die in den Gemeindeordnungen konkret geregelten Interessensgruppen hinaus, können die Gemeinden durch Satzung Beiräte für weitere gesellschaftlich bedeutsame Gruppen bilden.⁴⁴ All diesen Möglichkeiten ist gemein, dass sich die Funktion der privaten Akteure und Interessensvertreter auf eine Beratungsfunktion beschränkt, Entscheidungs- und Kontrollbefugnisse gehen damit hingegen nicht einher, weshalb sie „eher stumpfe Waffen“ der formellen Beteiligungsformen sind⁴⁵.

Eine Zwitterstellung zwischen rechtlicher Verbindlichkeit und rechtlicher Unverbindlichkeit der von den Bürgern vorgetragenen Ideen nimmt die in einigen Gemeindeordnungen vorgesehene Bürgerbefragung ein. Ziel der Bürgerbefragung ist es, vor der Abstimmung im Gemeinderat ein Meinungsbild der Bevölkerung einzuholen.⁴⁶ Das durch die Bürgerbefragung gefundene Ergebnis hat zwar keinen verbindlichen Charakter für die kommunale Vertretungskörperschaft.⁴⁷ Allerdings dürfte auf die Volksrepräsentanten in den Gemeinderäten bei einem Abweichen vom Meinungsbild ein erhöhter Begründungsaufwand zukommen, sodass dem Ergebnis der Bürgerbefragung zumindest tatsächliche Bindungswirkung zukommt.⁴⁸

2. Informelle Beteiligungsformen

Eine jenseits organisationsrechtlicher Regelungen erfolgende Beteiligung kann ebenso das hoheitliche Handeln beeinflussen.⁴⁹ Insofern steht es den Gemeinden frei, neben den gesetzlich verankerten formellen Beteiligungsmöglichkeiten weitere Beteiligungsformen zu eröffnen. Infolgedessen haben sich zahlreiche „andere [informelle] Wege [...], die Bürgerschaft aktiv in das Leben einer Kommune einzubinden“⁵⁰, entwickelt. Die kommunale Ebene ist der Ort, an dem informelle Beteiligung

43 *Lange*, Kommunalrecht (Fn. 26), Kap. 9 Rn. 2.

44 Vgl. dazu nur § 19 Abs. 1 S. 2 BbgKVerf; § 47 SächsGO; § 79 KVG LSA; § 47d GO SH; § 56a GO RP.

45 *Winkel*, Leitbild Bürgerkommune (Fn. 17), S. 84.

46 § 35 NdsKomVG; § 20b SaarlKSVG; § 28 Abs. 3 KVG LSA; § 16c Abs. 3 GO RP.

47 *Schmidt*, Kommunalrecht (Fn. 39), Rn. 599a; *Schellenberger*, Zur Zulässigkeit von konsultativen Bürgerbefragungen, VBIBW 2014, S. 46 ff. (47) m. w. N.

48 *Schmidt*, Kommunalrecht (Fn. 39), Rn. 599a. Zu den damit einhergehenden Problemen, ebenda.

49 *Weiß*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 173.

50 *Zinell*, Perspektive Bürgergesellschaft, VBIBW 2012, S. 171 ff. (173).

am häufigsten ausgeübt wird und vornehmlich stattfindet.⁵¹ Voraussetzung ist aber, dass die „Re-Politisierung der Bürger, damit sie sich direkt (nicht nur repräsentativ) produktiv einmischen“⁵², politisch gewollt ist und von der Kommune glaubhaft und administrativ unterstützt wird.⁵³ Gemessen an den Funktionsweisen⁵⁴ und der Mitwirkungsintensität⁵⁵ seien im Folgenden nur einige informelle Beteiligungsformen genannt.

a. *Interesse wecken – Ideen sammeln*

Um die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf ein Thema zu lenken, kann eine Open Space Konferenz⁵⁶ erfolgen. Bei der einer großen Kaffeepause ähnelnden Konferenz bestimmen die Teilnehmer selbst Inhalte, Richtung und Verlauf. Insofern stehen weniger Entscheidungen im Vordergrund als die Sammlung neuer Ideen und Anregungen. Derartige Konferenzen sind in Deutschland durchaus verbreitet.⁵⁷ Im Jahr 2011 wurde in Potsdam eine Open Space Konferenz durchgeführt, um Ideen für die Entwicklung eines Konzepts zur Stärkung der Beteiligung von Potsdamern und Potsdamerinnen zu sammeln.⁵⁸

Um sich ein Bild über das Meinungsspektrum innerhalb der Bürgerschaft zu verschaffen, bieten sich Bürgerpanels⁵⁹ an. Dabei werden über einen bestimmten Zeitraum hinweg regelmäßig 500 bis 2500 repräsentativ ausgewählte Bürger zu aktuellen kommunalen Themen

51 *El Bureiasi*, DVP 2013, S. 424 ff. (425).

52 *Kegelman*, Die Organisation des bürgerschaftlichen Engagements – Quadratur des Kreises?, Das Wissensmagazin 1/11, S. 5.

53 *Zinell*, VBIBW 2012, S. 171 ff. (173).

54 Instruktiver Überblick über die informellen Beteiligungsformen bei *Nanz/Fritsche* (Hrsg.), Handbuch Bürgerbeteiligung, Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, 2012. Siehe zu den Funktionsweisen ebenda, S. 119 ff.

55 So die Differenzierung bei *Weiß*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 172 ff.

56 Hierbei handelt es sich um ein eher zufällig entstandenes Instrument. Der amerikanische Organisationsberater Harrison Owen stellte fest, dass bei Konferenzen die interessantesten und beflügelndsten Gespräche und Ergebnisse in den Kaffeepausen zustande kamen, vgl. *Dienel*, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 211.

57 *Dienel*, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 211.

58 Siehe hierzu die Zusammenfassung der Ergebnisse der Open Space Konferenz „Bürgerbeteiligung in Potsdam“ v. 29.10.2011 im Bürgerhaus am Schlaatz, im Internet abrufbar unter https://buergerbeteiligung.potsdam.de/sites/default/files/documents/auswertung-open-space_0.pdf (20.10.2016).

59 *Nanz/Fritsche*, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 49; *Dienel*, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 212; Wegweiser Bürgergesellschaft.de, Das Bürgerpanel, im Internet abrufbar unter <http://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/methoden-verfahren/meinungen-einholen-buergerinnen-und-buerger-aktivieren/das-buergerpanel/> (20.10.2016).

befragt.⁶⁰ Da die Fragebögen im Internet abrufbar sind, können hierüber auch beteiligungsschwache Bevölkerungsgruppen erreicht werden.⁶¹

b. *Beratung der Entscheidungsträger*

Durch Planungszellen kann sich die Bürgerschaft an Planungs- und Entscheidungsprozessen beteiligen und in Form eines Bürgergutachtens Ideen, Empfehlungen und Lösungskonzepte zu einer bestimmten Frage abgeben und somit die Entscheidungsträger beraten.⁶² Da die Teilnehmer der Planungszelle zufällig ausgewählt werden⁶³, kann dem mitunter gegenüber der Bürgerbeteiligung erhobenen Vorwurf, wonach nur „die gehobenen Mittelschichten“ ihre Einzelinteressen gegenüber dem Gemeinwohl durchsetzen und es so zu einer „(Selbst-)Exklusion von Minderheiten und sozialen Schwachen“ komme⁶⁴, begegnet werden.⁶⁵

Ein weiteres Beteiligungsverfahren, mittels dessen die Bürgerschaft Stellungnahmen und Empfehlungen abgeben kann, ist die Bürgerkonferenz bzw. Konsensuskonferenz.⁶⁶ Im Unterschied zur Planungszelle nehmen an der Konferenz, neben zufällig ausgewählten Bürgern, auch Vertreter der Wissenschaft und Praxis teil. Im Rahmen der Konferenz erstellen sie gemeinsam ein Schlussdokument, welches ihre Ideen und Begründungen zu einem bestimmten behandelten Themenkomplex beinhaltet. Die erste in Deutschland abgehaltene Bürgerkonferenz fand im Jahr 2001 im Deutschen Hygienemuseum Dresden mit dem Thema „Streitfall Gendiagnostik“ statt.⁶⁷

60 Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 49; Dienel, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 212; Wegweiser Bürgergesellschaft.de, Das Bürgerpanel (Fn. 59).

61 Dienel, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 212; Wegweiser Bürgergesellschaft.de, Das Bürgerpanel (Fn. 59).

62 Vgl. dazu Weiße, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 180 ff.; Brunnert, Bürgerbeteiligung fördert und fordert das Engagement der Bürger – Mut zum Mitmachen, BWGZ 2011, S. 849 f. (850); Dienel, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 208 f.; Gesellschaft für Bürgergutachten, im Internet abrufbar unter <http://www.buergergutachten.com/buergergutachten/> (20.10.2016).

63 Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 41; Dienel, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 208.

64 Franzke, Engagierte Bürger (Fn. 16), S. 247. Vgl. auch Gotzen, VR 2002, S. 220 ff. (222).

65 In dieselbe Richtung tendierend Bogumil/Holtkamp, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 182.

66 Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 59; Dienel, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 210 f.

67 Siehe hierzu Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 59; Dienel, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 210 f. m. w. N.

Ein Modell, das „zum Mitreden und Mitmachen ermuntern [...], die repräsentative Demokratie stärken“⁶⁸ und Entscheidungsträger beraten soll, ist der BürgerInnenrat.⁶⁹ Strittige Themen und dringende Probleme werden hierbei zunächst mit nach dem Zufallsprinzip ausgewählten 8 bis 12 Teilnehmern aus der Bürgerschaft erörtert. Am Ende dieses Prozesses steht eine gebündelte gemeinschaftliche Problemlösung, die der Öffentlichkeit präsentiert und diskutiert wird.⁷⁰ Erst im Anschluss an diesen Dialog setzen sich die Verwaltung und die politisch Verantwortlichen mit den gefundenen Ergebnissen auseinander.⁷¹ Eine von April bis Dezember 2013 durchgeführte Evaluation des BürgerInnenrates hat ergeben, dass dieses Instrument als erfolgreiches Modell gilt, da es kommunalpolitische Mitwirkung im Gemeinwesen v. a. auch von bisher nicht aktiven Bürgern aktiviert.⁷²

Eine weitere Möglichkeit, vor allem auch beteiligungsschwache oder politisch weniger interessierte oder aktive Personen zur Beteiligung zu motivieren, stellen die Zukunftswerkstatt⁷³ und deren „kleinerer Bruder“ Zukunftskonferenz⁷⁴ dar. Die von einem Projekt konkret Betroffenen sollen mittels der Zukunftswerkstatt in den drei Phasen, namentlich der Kritik-, Fantasie- und Realisierungsphase, selbst Lösungen erarbeiten und sich sodann für die Umsetzung selbst engagieren.⁷⁵

Inhaltlich kann sich die informelle Bürgerbeteiligung, die auf eine Beratung der Entscheidungsträger zielt, auch auf gesetzgeberische

68 *Altpeter*, zitiert nach Roland Muschel, Bürgerräte sollen Kommunalpolitik beraten, Badische Zeitung v. 5.1.2012, im Internet abrufbar unter <http://www.badische-zeitung.de/suedwest-1/buergerraete-sollen-die-kommunalpolitik-beraten--54422805.html> (20.10.2016).

69 Auch „Wisdom Council“ genannt. Entwickelt wurde dieses Beteiligungsverfahren ursprünglich von Jim Rough; vgl. *Lederer*, Der BürgerInnen-Rat als Instrument für mehr Eigenverantwortung und Selbstorganisation bei politischen Entscheidungsfindungsprozessen, im Internet abrufbar unter <https://www.vorarlberg.gv.at/pdf/buergerinnenratundpoliti.pdf> (20.10.2016).

70 Mit diesem soll eine Möglichkeit der Zusammenarbeit von Verwaltung, Gemeinderat und Bürgerschaft erprobt werden, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Der Bürgerrat, im Internet abrufbar unter <http://www.buergerbeteiligung.lpb-bw.de/buergerrat0.html> (20.10.2016); *Nanz/Fritsche*, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 50f.

71 *Zinell*, VBIBW 2012, S. 171 ff. (173 f.).

72 *Helmer-Denzel/Weber*, BürgerInnenräte in Baden-Württemberg, Evaluation für das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren in Baden-Württemberg, v. 1.12.2013, S. 19, im Internet abrufbar unter http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_B%C3%BCrgerengagement/BuergerInnenraete-in-BW_Evaluation_2013.pdf (20.10.2016).

73 *Nanz/Fritsche*, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 81 ff.; *Brunnert*, BWGZ 2011, S. 849f. (849f.); *Dienel*, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 208.

74 *Ebenda*, S. 79 ff.

75 *Dienel*, Bürgerbeteiligung (Fn. 20), S. 208.

Aktivitäten beziehen. Als Beispiel hierfür sei die im Rahmen der „Politik des Gehörtwerdens“⁷⁶ vom baden-württembergischen Gesetzgeber durchgeführte Gesetzeskonsultation zur Änderung der Kommunalverfassung genannt.⁷⁷

c. *Bürgerschaftliche Mitentscheidung*

Ein informelles Instrument, welches bürgerschaftliche Mitentscheidung eröffnet, ist der Bürgerhaushalt.⁷⁸ Zwar hat die Satzungshoheit über den Gemeindehaushalt der Gemeinderat, sodass die Kommunalgesetze der Länder hierbei keine plebiszitären Elemente vorsehen. Jedoch kann die Bürgerschaft durch einen Bürgerhaushalt bei der Entscheidung über die Verwendung und den Einsatz öffentlicher Gelder einbezogen werden, indem sie entsprechende Ideen und Vorschläge vorträgt.⁷⁹ Zwar liegt das Letztentscheidungsrecht weiterhin bei den die Finanzhoheit innehabenden Verantwortungsträgern. Allerdings müssen diese über das Ergebnis der Befragungen Rechenschaft ablegen und begründen, welche Ideen der Bürger verwirklicht werden bzw. welche warum nicht.⁸⁰ Dies soll die Akzeptanz und Legitimation fiskalpolitischer Maßnahmen auf lokaler und kommunaler Ebene steigern.⁸¹ Im Mai 2005 führte die Stadt Potsdam den Bürgerhaushalt ein⁸² und hält an diesem Instrumentarium bis heute fest. So entschied die Potsdamer

76 Zinell, VBIBW 2012, S. 171 ff. (171).

77 Dieser hat den Gesetzesentwurf zur Änderung der Kommunalverfassung veröffentlicht und interessierte Bürger gebeten, diesen bis zum 27.3.2015 auf dem Beteiligungsportal der Landesregierung Baden-Württemberg zu kommentieren. Abrufbar im Internet unter <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/kommentieren/lp-15/kommunalverfassung/> (20.10.2016).

78 Weiße, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 186 ff. Siehe mit Bezug zur Landeshauptstadt Potsdam auch Kleger, Neue Wege in die Beteiligungskommune: Strukturierte Bürgerbeteiligung in Potsdam, in diesem Tagungsband.

79 Siehe dazu u.a. Thormann, Der Bürgerhaushalt und die digitale Demokratie – Möglichkeiten und Grenzen der Online-Partizipation –, DÖV 2013, S. 325 ff. (328 ff.); Weiße, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 187. Allgemein dazu Franzke/Kleger, Kommunaler Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams, Theoretische Reflektionen, zusammenfassende Thesen und Dokumentation eines begleitenden Projektseminars, 2006.

80 Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 46 m.w.N.; Was ist ein Bürgerhaushalt, im Internet abrufbar unter http://www.buergerhaushalt.org/faq_bhh#n63 (20.10.2016).

81 Ebenda.

82 Franzke/Kleger, Kommunaler Bürgerhaushalt (Fn.79), S. 2.

Stadtverordnetenversammlung in ihrer Sitzung bis zum 4. März 2015 über den Bürgerhaushalt 2015/2016.⁸³

3. Onlinebasierte Partizipation

Neben diesen informellen Beteiligungsformen eröffnet die zunehmende Bedeutung des Internets zahlreiche weitere Informations-, Kommunikations- und Beteiligungsplattformen.⁸⁴ Instrumente einer solchen E-Partizipation sind u. a. die E-Mail, Mailing-Lists⁸⁵, Internetforen, soziale Netzwerke, Onlinebefragungen, virtuelle Besprechungen mit Interessenvertretern oder auch die Online-Dialoge.⁸⁶ Ein praktisches Beispiel hierfür ist die erst jüngst abgeschlossene Internetbefragung über die zukünftige Nutzung des Tempelhofer Feldes in Berlin. Die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt eröffnete hierfür in einer ersten Phase einen „Online-Dialog“, bei dem die Bürger ihre Vorschläge über die Gestaltung der Grünflächen des Tempelhofer Feldes bis 14. März 2015 einstellen konnten.⁸⁷

Vorteil der onlinebasierten Beteiligung ist, dass grundsätzlich jeder Zugang hat, Informationen erhält und sich beteiligen kann.⁸⁸ Auf der anderen Seite eröffnet dies aber nicht zwangsläufig mehr Partizipation. In dieser Hinsicht erfordern die internetbasierten Beteiligungsmechanismen nicht nur technische Einrichtungen und technisches

83 Bürgerbeteiligung Potsdam, Bürgerhaushalt Potsdam 2015/2016 beschlossen, im Internet abrufbar unter <https://buergerbeteiligung.potsdam.de/content/buergerhaushalt-potsdam-201516-beschlossen> (20.10.2016). Beschluss der Stadtverordnetenversammlung zum Bürgerhaushalt 2015/2016, im Internet abrufbar unter https://buergerbeteiligung.potsdam.de/sites/default/files/documents/150305_beschluss-svv-buehh201516_details.pdf (20.10.2016).

84 Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 88. Siehe dazu auch den Beitrag von Vowe, in diesem Tagungsband.

85 Jasper/Rehrl/Rohwedder, Studie Partizipation und Bürgerengagement – Ansatzpunkte für die Vermittlung zwischen Initiativen und Politik/Verwaltung, erarbeitet im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung und des kommunalpolitischen forums (Berlin) e. V., 2002, S. 25 f., im Internet abrufbar unter <http://www.brangsch.de/partizipation/dateien/Studie-unique.pdf> (20.10.2016).

86 Weiße, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 171.

87 In einer zweiten Phase werden die Vorschläge diskutiert und überprüft, ob diese mit dem Gesetz zum Erhalt des Tempelhofer Feldes vereinbar sind. In einer dritten Phase wird hierauf aufbauend ein Entwicklungs- und Pflegeplan erarbeitet, der der Berliner Öffentlichkeit vorgestellt wird, vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin, im Internet abrufbar unter <https://tempelhofer-feld.berlin.de/> (20.10.2016).

88 Jasper/Rehrl/Rohwedder, Studie Partizipation (Fn. 85), S. 25; Nanz/Fritsche, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 89f.

Knowhow im Umgang mit den neuen Medien, sondern auch ein gewisses Engagement der Bürgerschaft.⁸⁹ Der Einsatz elektronischer Abstimmungs- und Kommunikationsmittel kann mitunter auch Manipulationsmöglichkeiten eröffnen, da keine Gewähr dafür besteht, dass sich tatsächlich nur Bürger und Einwohner der Kommune beteiligen. Dies kann zu skurrilen Ergebnissen führen.⁹⁰ In der Verwaltung erfordert eine onlinebasierte Partizipation zudem eine Funktions- und Kompetenzflechtung, wenn es nicht nur darum gehen soll, bestehende Prozesse elektronisch und transparent abzubilden.⁹¹

4. Mentale Hürden

Neben den Hürden, die eine onlinebasierte Beteiligung mit sich bringen kann, müssen in Bezug auf alle Partizipationsformen allerdings auch mentale Stolpersteine überwunden werden. Hierfür ist es erforderlich, das Rollenverständnis zwischen Politik, Kommune und Bürgerschaft neu zu definieren, Ressortgrenzen zu überwinden⁹² und die Verantwortung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zu teilen.⁹³ Die Einbindung und Heranziehung privater Akteure sollte nicht als Konkurrenzveranstaltung⁹⁴, als Rationalisierungsstrategie zum Personalabbau durch „bürgerschaftliche Privatisierung“ oder als mangelnde Wertschätzung der vormals „nur“ der Verwaltung anvertrauten Aufgaben gedacht werden.⁹⁵ Vielmehr erfordert die Umsetzung des Leitbildes der Bürgerkommune ein gemeinsames parteiübergrei-

89 Siehe dazu auch den Beitrag von Vowe, in diesem Tagungsband. Siehe zu möglichen sozialen Schiefenlagen *Nanz/Fritsche*, Handbuch Bürgerbeteiligung (Fn. 54), S. 90.

90 Angesprochen sei hier nur der Bud Spencer Tunnel bzw. das Bud Spencer Schwimmbad in Schwäbisch Gmünd. Siehe dazu die Ausführungen bei *Wohlfarth*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung bei Groß- und Kleinvorhaben, LKRZ 2013, S. 138 ff. (142) m. w. N.

91 *Weiß*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 171.

92 *Weiß*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 170; *Bogumil/Holtkamp*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 179; *Brunnert*, BWGZ 2011, S. 849 f. (849); *Gotzen*, VR 2002, S. 220 ff. (221).

93 *Weiß*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 168 m. w. N.; *Bogumil/Holtkamp*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 181; *Brunnert*, BWGZ 2011, S. 849 f. (849); *Gotzen*, VR 2002, S. 220 ff. (221). Siehe dazu auch *Kleger*, Bürgerbeteiligung zwischen Regierungskunst und Basisaktivierung: Ergebnisse eines Forschungsseminars, 2015; *ders.*, Beteiligungskommune (Fn. 78). Mit Bezug zu Großprojekten *Brennecke*, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zwischen Rechtsvorschrift und Selbstregulierung – Die neue Richtlinie VDI 7000, *VerwArch* 106 (2015), S. 34 ff. (52 ff.).

94 *Bogumil/Holtkamp*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 183; *dies.*, Kommunale Ebene (Fn. 17), S. 399; *Tabatt-Hirschfeldt*, Public Management, Schwerpunkt: Sozialverwaltung in Kommunen, 2012, S. 132.

95 *Bogumil/Holtkamp*, Kommunale Ebene (Fn. 17), S. 395.

fendes Interesse, große kommunale Handlungsspielräume und einen langfristigen Blick, sodass trotz leerer Haushaltskassen und Konsolidierungsdruck nicht nur die Beteiligungsinstrumente herangezogen werden, die einen sofortigen Einspareffekt versprechen.⁹⁶ Zudem führt ein unreflektierter Einsatz verschiedener Beteiligungsmöglichkeiten nicht zwangsläufig zu mehr und zu einer besseren Bürgerbeteiligung. Die Instrumente im Rahmen eines Partizipationsmanagements sollten eher sachkundig und gründlich ausgewählt werden.⁹⁷ Außerdem ist eine Verantwortungsübernahme und entsprechendes Engagement durch die Bürger notwendig.⁹⁸ Die Gefahr der Durchsetzung nur einzelner privater Partikularinteressen kann dadurch entschärft werden, dass das Letztentscheidungsrecht bei den Trägern der Kommunalverwaltung bleibt.⁹⁹

IV. Auf dem Weg in eine zeitgemäße Beteiligungskultur: Partizipation 21

Die Schlaglichter auf das Spektrum einer auf bürgerschaftliche Partizipation setzenden Demokratie „von unten“ zeigen eine beachtliche Bandbreite und Vielfalt formeller und informeller Formen der Bürgerbeteiligung. Sie legen einen Ausbau partizipativer Beteiligungsoptionen nahe, der längst in Angriff genommen und noch lange nicht abgeschlossen ist. Freilich verbinden sich damit nicht nur Chancen mit legitimationsfördernden Funktionen, sondern auch Gefahren wie etwa die soziale Selektivität der Bürgerbeteiligung mit ihrer Tendenz zu Repräsentationsdefiziten¹⁰⁰. Hinzu kommen noch nicht abschließend gelöste Probleme wie die Einrichtung dauerhaft vernetzter, über die herkömmlich anlass- bzw. projektbezogene Mitwirkung hinausgehender Strukturen mit der lokalen Zivilgesellschaft im Modell der Bürgergemeinde¹⁰¹. Mit hierher gehört auch die konventioneller rechtlicher Betrachtung so schwer fallende Blickerweiterung über gesetzlich eingeräumte oder vorgesehene Beteiligungsformen und deren rein

96 Siehe hierzu und weiteren Konfliktpunkten *Bogumil/Holtkamp*, Kommunale Ebene (Fn. 17), S. 395 ff., 399; *dies.*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 183.

97 *Bogumil/Holtkamp*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 180.

98 *Weiß*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 170; *Bogumil/Holtkamp*, Bürgerkommune (Fn. 17), S. 181; *Brunnert*, BWGZ 2011, S. 849 f. (849).

99 *Bogumil/Holtkamp*, Kommunale Ebene (Fn. 17), S. 393.

100 Vgl. etwa *Ziekow*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung (Fn. 5), S. D 24 f.; *Franzke*, Engagierte Bürger (Fn. 16), S. 247.

101 *Franzke*, Engagierte Bürger (Fn. 16), S. 248.

juristische Handhabung hinaus auf den „Kommunikations-Stil“ und den Umgang mit den Bürgern „auf Augenhöhe“, die letztlich auf das Problem einer Änderung der überkommenen Kommunikationskultur auf der lokalen politischen Ebene verweist.¹⁰² Hier liegen wichtige Arbeitsfelder für ein kommunales Partizipationsmanagement, das mit der Aufbereitung und Umsetzung der neuen Partizipationskultur noch einen langen Weg vor sich hat. Der Weg zielt auf eine zeitgemäße Beteiligungskultur im 21. Jahrhundert, auf Partizipation 21.

Professor Dr. Hartmut Bauer ist Inhaber des Lehrstuhls für Europäisches und Deutsches Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Sozialrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität Potsdam, ordentliches Mitglied des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer und Mitglied des Vorstands des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam.

Lydia Hajasch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Europäisches und Deutsches Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Sozialrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität Potsdam.

102 Vgl. zu diesem Aspekt frühzeitig *Wulfhorst*, Konsequenzen aus „Stuttgart 21“: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung, DÖV 2011, S. 581 ff.; *Schmehl*, Mitsprache 21 (Fn. 6), S. 348 f., 363 (Erweiterung der Rechtsaktsperspektive um die Kommunikationsperspektive).