

Bürgerbeteiligung in der Gemeinde

Beschluß des Bundesfachausschusses Innenpolitik
der Christlich Demokratischen Union Deutschlands
August 1979

I.

Die CDU bejaht eine breite bürgerschaftliche Mitwirkung an der kommunalen Selbstverwaltung. Denn kommunale Selbstverwaltung besteht in der Aktivierung der Beteiligten für die eigenverantwortliche Lösung ihrer Probleme.

In unserer sich stetig verändernden Welt entstehen fortdauernd neue Probleme. Diese fordern von Parlamenten und Verwaltungen Offenheit für Entwicklungen. Grundsätzlich kommt den Repräsentativorganen das Recht zu, die einzelnen politischen Entscheidungen zu treffen. Eine aktive Mitwirkung bei den Entscheidungsvorbereitungen durch die Bürger erweitert das Informationsangebot für die Entscheidungsträger wesentlich. Dies stärkt die Mitverantwortung der Bürger, erhält gesellschaftliche Freiräume und fördert die Loyalität des Bürgers zum Staat.

Der Bürger hat nach dem geltenden Recht vielfältige Möglichkeiten, an politischen Entscheidungen mitzuwirken oder sich zu informieren. Die zu lösenden Probleme sind jedoch so vielschichtig geworden, daß der teilnahmewillige Bürger mit normaler Erkenntnismöglichkeit kaum noch seine Mitwirkungsrechte wahrnehmen kann. Auch die Information Betroffener kommt häufig über die formale Darstellung des Problems nicht hinaus. Diesem Zustand wollen wir entgegenwirken.

Kommunale Aufgaben- und Problemstellungen müssen für den Bürger durchschaubar gemacht werden, um seinem Informationsbedürfnis als betroffenem und interessiertem Bürger stärker zu entsprechen. In dem Maße, wie dies gelingt, wird auch seine Bereitschaft wachsen, seinen Sachverstand in das kommunalpolitische Geschehen einzubringen.

Bürgerschaftliche Beteiligung reicht jedoch nicht aus, der gestiegenen Staatstätigkeit wirksam zu begegnen. Der Entzug von Freiheitsrechten kann durch Mitwirkungsrechte allein nicht aufgewogen werden. Der Verstaatlichung neuer weiterer Lebensbereiche stellen wir die Forderung des eigenverantwortlichen Handelns des einzelnen und der bürgerschaftlichen Selbsthilfegruppen entgegen. Wo öffentliche Tätigkeit unumgänglich ist, sollte sie soweit wie möglich im kommunalen Bereich wahrgenommen werden.

II.

Um ein größeres Maß an Selbstbestimmung in den Gemeinden zu erreichen, kommt es der CDU vor allem auf die Beachtung folgender Grundsätze an:

- **Regierungen und Parlamente dürfen beim Bürger nicht noch mehr Ansprüche an Staat und Kommunen wecken und als erfüllbar darstellen.** Sie müssen die beim Bürger gestiegene Bereitschaft zur Einsicht in die Grenzen des Erreichbaren und seine Bereitschaft zur Selbstbeschränkung zur Kenntnis nehmen und in ihre Entscheidungen einbeziehen.
- **Der staatlichen Reglementierung immer weiterer Lebensbereiche treten wir entgegen.** Die Parlamente sollten deshalb in Zukunft bei der Übernahme neuer Aufgaben strengere Maßstäbe anlegen und bestehende Verpflichtungen laufend auf ihre Notwendigkeit überprüfen. Die Konkurrenz der Parteien in unserer Demokratie darf nicht dazu führen, daß man sich gegenseitig immer wieder mit neuen Gesetzen überbietet. Wir müssen den Mut haben zu sagen, wann ein Gesetz oder eine Behörde überflüssig ist und nach dieser Einsicht auch handeln.
- **Die Gesetzes- und Verordnungsflut ist einzudämmen, übertriebener Regelungsperfektionismus muß bekämpft werden.** Dagegen ist Politik so zu gestalten, daß die personalen und sozialen Zusammenhänge Beachtung finden. Dies ist nur möglich, wenn der Entscheidungsspielraum des einzelnen Beamten im Sinne des pflichtgemäßem Ermessens wieder mehr gestärkt wird.
- **Die Fähigkeiten des einzelnen und der gesellschaftlichen Gruppen und organisierten freien Träger zur Bewältigung sozialer Probleme sind stärker als bisher wieder zur Geltung zu bringen. Die Politik soll sich dabei auf Hilfe zur Selbsthilfe beschränken.**

III.

Neben dem Ausbau der bürgerschaftlichen Selbstverantwortung fordert die CDU insbesondere eine Stärkung der repräsentativen Demokratie. Das repräsentative Entscheidungssystem hat sich auch in der Gemeinde bewährt, weil es unterschiedliche gesellschaftliche Interessen am ehesten berücksichtigt, die Belange des

Gemeinwohls über mächtige Einzelinteressen stellt, Rechtssicherheit ermöglicht und Sachverstand aktiviert.

1. Erweiterung der Entscheidungsmöglichkeiten bei Wahlen

Zur Stärkung der repräsentativen Demokratie ist die vermehrte Einbeziehung der Bürger vor allem bei Wahlen vonnöten.

Die Vorauswahl der Kandidaten ist zu verbessern. Starre Listen sind aufzulockern. Im einzelnen fordern wir:

- **Die Kandidatenaufstellung der Parteien ist durchsichtiger zu gestalten und an das Votum der Mitgliederversammlungen zu binden. Kandidatenvorstellungen vor der Entscheidung über Kandidaturen und Listen können das Interesse breiterer Bürgerschichten wecken.**
- Kumulieren und/oder Panaschieren sind Möglichkeiten, den Bürger stärker an der Auswahl der Kandidaten zu beteiligen.

2. Verbesserung der Ausübung des Mandats

Die wirkungsvollste Form, in der die Bürger ihre Interessen in den politischen Prozeß einbringen und die entsprechende Verantwortung übernehmen können, ist die Bereitschaft zur Übernahme eines Mandats. In unseren Parlamenten und Kommunalvertretungen müssen alle Bevölkerungsgruppen angemessen vertreten sein. Zwar sind Mandatsträger Vertreter des ganzen Volkes. Dennoch besteht die Gefahr, daß manche Problemzusammenhänge durch die einseitige Zusammensetzung der Parlamente nicht gesehen werden. Um auch Mitglieder bisher unzureichend vertretener Gruppen für eine Mandatsübernahme zu gewinnen, wollen wir insbesondere die Vertretungskörperschaften von Bagatell- und Routineangelegenheiten entlasten sowie ihre Tätigkeit auf wesentliche Entscheidungen konzentrieren.

Eine weitere Möglichkeit zur Mitarbeit in den Vertretungskörperschaften bietet die „Mitwirkung sachkundiger Bürger“ in Ausschüssen des Rates. Daneben sind vermehrt von Fall zu Fall auch Anhörungen von sachkompetenten Fachleuten und Trägern öffentlicher Belange durchzuführen, die auch zu öffentlichen Diskussionen ausgeweitet werden können.

Regelmäßige Bürgerfragestunden in Verbindung mit den Ratssitzungen dienen im gleichen Maße der Information der Abgeordneten wie der Bürger.

Die räumliche Nähe einer Vertretungskörperschaft in Stadt- und Ortsteilen (Ortsgemeinden) ist für den Bürger der entscheidende Vorteil. Diese Vertretungskörperschaften dienen der Einbeziehung besonderer örtlicher Belange, die sonst durch die Zentralisierungsfolgen der Gebietsreform unberücksichtigt bleiben könnten. Ihre Wirksamkeit darf jedoch nicht durch zu geringe Kompetenzen in

Frage gestellt werden. Diesen Körperschaften sind gewichtige und eindeutige Rechte im Prozeß der Entscheidungsvorbereitung zu sichern. Zu beachten ist jedoch, daß die Gesamtregierbarkeit und Integration der Gemeinde nicht in Frage gestellt werden darf.

3. Verbesserung der Ratsarbeit und des Kontakts zwischen Wählern und Gewählten

Eine Anzahl möglicher Verbesserungen der Rats- und Ausschußarbeit läßt sich ohne Schwierigkeiten durch Veränderung der Verhaltensweisen von Rats- und Verwaltungsmitgliedern erreichen:

- **Der Bürger soll über alle anstehenden Entscheidungen und ihre Grundlagen möglichst frühzeitig informiert werden**, damit er auch für die ihn betreffenden Entscheidungen mehr Verständnis aufbringen und so sich für sie mitverantwortlich fühlen kann.
- Eine Behandlung politisch kontroverser Themen in der öffentlichen Ratssitzung sowie eine erste Beratung im Plenum, bevor die „Kleinarbeit“ im Zusammenspiel von Rat, Verwaltung und Bürgerschaft beginnt, erscheint sinnvoll. Vertrauliche Vorentscheidungen sollten nur in begründeten Ausnahmefällen getroffen werden.
- **Die Entscheidungsgründe sind im Rat darzulegen. Eine formale Übernahme von Ausschußempfehlungen genügt nicht.**
- Die Vertreter abweichender Auffassungen, insbesondere die Ratsminderheiten, sollten ihre Auffassungen und ihre politischen Begründungen dazu deutlich darlegen.
Nach geltendem Recht kann die Information als Voraussetzung politischer Mitwirkung stärker als bisher üblich genutzt werden. Zu den Formen, in denen dies geschehen kann, gehört:
 - bessere Nutzung der Möglichkeiten des Lokalteils der Zeitung durch Zusammenarbeit mit den Redaktionen
 - Veröffentlichung der Ratsbeschlüsse
 - Herausgabe von Informationsblättern durch die Gemeindeverwaltung
 - Verwendung einer allgemeinverständlichen Sprache bei solchen Veröffentlichungen
 - Übersichtlichkeit der Information.

4. Rechtsschutz der Bürger

Im Gegenzug zur ständigen Erweiterung staatlicher Einfluß- und Eingriffsmöglichkeiten ist der individuelle Rechtsschutz des Bürgers erweitert worden. Diese

Rechtsschutzmöglichkeiten werden derzeit sehr ausgiebig von den Bürgern genutzt und durch gewisse Tendenzen in der Rechtsprechung noch verstärkt. Eine Erweiterung dieser Rechtsmittel um die sogenannte Verbandsklage wird vielfach gefordert, so daß auch Bürgergruppen klageberechtigt werden, die nicht aus unmittelbar Betroffenen zusammengesetzt sind.

Die CDU lehnt die Einführung der allgemeinen Verbandsklage ab, da sie nicht mit unserem am individuellen Rechtsschutz ausgerichteten Rechtssystem vereinbar ist. Ein erhöhter politischer Einfluß für „benachteiligte“ Gruppen ist hierdurch nicht zu erreichen. Würden gar alle gesellschaftlichen Gruppen an verwaltungsgerichtlichen Verfahren beteiligt werden, um die Berücksichtigung einseitiger Interessen zu vermeiden, so würde ein neuer, quasi parlamentarischer Entscheidungsprozeß geschaffen. Eine derartige Verlagerung politischer Verantwortung lehnen wir ab.

Die CDU will die entsprechend langwierigen und aufwendigen Gerichtsverfahren — als nachträgliche „Bürgerbeteiligung“ — durch die frühzeitige Beteiligung der Bürger am politischen Entscheidungsprozeß gegenstandlos machen.

5. Verbesserung der Parteiarbeit

Für den Bürger werden die Parteien als kommunalpolitische Einflußfaktoren nicht immer deutlich. Als Volksparteien müssen sie die politischen Interessen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen wahrnehmen, verdeutlichen und im Sinne des Gemeinwohls abwägen. Sie übernehmen damit Aufgaben, die für das Funktionieren unseres politischen Systems unabdingbar sind und nicht durch eine Gefälligkeitspolitik verdrängt werden dürfen.

Um diese Aufgaben auf Dauer wahrnehmen zu können, müssen sie Vorsorge dafür treffen,

- kommunalpolitische Mängel und bürgerschaftliche Probleme frühzeitiger und umfassender zu erfassen und aufzugreifen
- breiteren Bevölkerungsschichten die Mitarbeit in den Parteien zu ermöglichen.

Die Parteien dürfen auch nicht länger den Eindruck erwecken, bei der kommunalen Selbstverwaltung handle es sich um eine unpolitische Verwaltungstätigkeit, die der politischen Auseinandersetzung nicht zugänglich sei. Vielmehr müssen sie in ihren Programmen und Wahlkämpfen die politischen Bezüge kommunaler Aufgaben und Problemstellungen deutlich machen.

6. Mitwirkung in Vereinen und Verbänden

Die CDU mißt den Vereinen als Mitträger des sozialen und politischen Lebens der Gemeinde eine wesentliche Bedeutung bei. In den Vereinen können die

Bürger gesellschaftliche und politische Funktionen einüben. Als Gruppierungen, die wesentliche Funktionen gesellschaftlicher Selbsthilfe wahrnehmen, und damit ein Tätigwerden der öffentlichen Hand erübrigen, sind die Vereine zu unterstützen.

IV.

Um die Bürger in die Entscheidungsvorbereitungen einbeziehen zu können, sind vor allem folgende Grundsätze zu beachten:

- **Die Entscheidungsbefugnisse müssen stärker dezentralisiert werden.** Vordringlich sind dabei eine Funktional- und Finanzreform mit dem Ziel, die Selbstverantwortungsbereiche von Ländern und Gemeinden auszuweiten (Lockung des „goldenem Zügels“). Nur so kann ein rascher und lohnender Zugang des Bürgers zur politischen Entscheidungsvorbereitung erreicht werden.
- **Die politischen Entscheidungsinstanzen müssen dem Bürger erkennbar und durchschaubar sein,** damit die Entscheidungen eindeutig zurechenbar sind und die entsprechenden Amtsträger verantwortlich gemacht werden können.
- **Die Entscheidungsgründe müssen so offengelegt werden, daß sie für jeden nachvollziehbar sind;** insbesondere ist es erforderlich, die Problemzusammenhänge, die möglichen Lösungsalternativen und die betroffenen Interessen deutlich klarzulegen.
- **Die in vielen geltenden Gesetzen, wie z. B. dem Bundesbaugesetz, Städtebauförderungsgesetz, Bundesfernstraßengesetz, Bundesimmissionsschutzgesetz und Atomgesetz sowie in den Gemeindeordnungen vorgesehenen Anhörungsrechte der Bürger sind wirksamer als bisher bekanntzumachen und anzuwenden.** Es genügt nicht, den Vorschriften bloß formal zu entsprechen.
- Da auch Kommunalwahlen politische Wahlen sind, müssen die politischen Parteien deutlich machen, daß es bei den Wahlen um Entscheidungen über grundsätzliche Standpunkte und Sachfragen, um örtliche Handlungs- und Gestaltungsprogramme und nicht nur um die Wahl von Personen geht.

V.

Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung

Bei den Überlegungen zum Ausbau der Bürgerbeteiligung läßt sich die CDU von folgenden Maßstäben für einzelne Beteiligungsformen leiten:

Beteiligungsbedarf: Betrifft die zu entscheidende öffentliche Aufgabe stark individuelle Interessen?

Bei Aufgaben, die im wesentlichen gleichgelagerte Interessen betreffen (z. B. Müllabfuhr), besteht ein geringerer Beteiligungsbedarf als bei Aufgaben, die Einzelinteressen schwerpunktmäßig berühren (z. B. Bauleit-/Straßenplanung).

Beteiligungseignung: Fällt die Aufgabe in den (engeren und weiteren) Kompetenzbereich der Gemeinde?

Bei Auftragsangelegenheiten (z. B. Abwicklung der Sozialhilfe) und Pflichtaufgaben (z. B. Schulwesen) ist die Bürgerbeteiligung begrenzt. Bei allen Selbstverwaltungsangelegenheiten ist sie grundsätzlich möglich.

Kosten und Nutzen: Steht der voraussichtliche Nutzen der Beteiligung für Bürger und Politiker in einer angemessenen Beziehung zum Mehraufwand?

Bürgerversammlungen mit hohem Verwaltungsaufwand sind nur zweckmäßig, wenn ein genügendes Interesse zu erwarten und die Aufgabe wichtig genug ist.

Gemeinwohlbezug: Läßt die Beteiligungsform eine Lösung auch im Sinne des Gemeinwohls zu?

Die Bürgerbeteiligung soll nicht einseitig die Interessen einzelner gegenüber den Interessen der Gesamtheit begünstigen. (Die Belastung weniger durch eine Umgehungsstraße muß unter Umständen hingenommen werden, wenn die Entlastung breiter Bevölkerungsschichten im Stadt kern anders nicht möglich ist.)

Beteiligungsverteilung: Leistet die Beteiligung einen Beitrag zur möglichst gleichmäßigen politischen Berücksichtigung aller Interessengruppen?

Die Bürgerbeteiligung darf nicht zur einseitigen Begünstigung von Interessengruppen und damit gleichzeitig zur Benachteiligung weniger gut organisierter Teile der Bürgerschaft führen.

Bedarfzusammenhänge: Erhöht die Beteiligung die Chance, daß durch sie verschiedenartige Bedürfnisse, die nicht auf Anhieb als verbunden erkennbar sind, in ihrem Zusammenhang deutlich werden?

(Zum Beispiel Planung einer Fußgängerzone mit ihren Aspekten Verkehrsberuhigung, Verkehrssicherheit, Förderung des mittelständischen Einzelhandels, bürgerschaftlicher Kommunikationsbereich.)

Dringlichkeit und Reglungsbedarf: Insbesondere bei Maßnahmen von hoher Dringlichkeit und hohem Wert für das Gemeinwohl muß die Beteiligung ihre Grenze dort finden, wo sie die Handlungsfähigkeit des entscheidenden Organs zur Folge hat. Andererseits müssen gewisse zeitliche Verzögerungen im Vorstadium der Entscheidung dann in Kauf genommen werden, wenn sich absehen läßt, daß dadurch längere Verzögerungen beim Entscheidungsvollzug durch nachträglichen Rechtsschutz vermieden werden.

Verhältnismäßigkeit der Bürgerbeteiligung: Ist die Bürgerbeteiligung so beschaffen, daß sie die Entscheidungsfähigkeit des Rates (z. B. durch zu weitgehende Rechte, zu geringe Mindestanforderungen) lähmmt.

VI.

Neben der Stärkung der repräsentativen Demokratie fordert die CDU zusätzlich folgende Formen der Bürgerbeteiligung:

1. Die Bürgerversammlung

Durch Bürgerversammlungen ist zu erreichen:

- zeit- und problemnahe Information der Bürger
- Informationsgewinn der Politiker
- frühzeitige Erkundung der unterschiedlichen Interessenlagen der Bürger
- Verdeutlichung der übergreifenden Anliegen einer örtlichen Gemeinschaft
- verantwortliche Vertretung von Entscheidungen.

Bürgerversammlungen sollten in der Regel einberufen werden, **bevor** wichtige Entscheidungen gefällt werden. Über die Einberufung beschließt die Vertretungskörperschaft, die mit der Durchführung den Bürgermeister oder einen anderen Repräsentanten des Gemeinwesens beauftragt. Mandatsträger sollten an Bürgerversammlungen teilnehmen. Bürgerversammlungen sollten aber nicht vorrangig als Mittel der Selbstdarstellung für Rat und Verwaltung genutzt werden. Sie dürfen auch kein Forum zur Vorwegnahme von Entscheidungen sein. Mit ihren Ergebnissen sollte sich der Rat jedoch in angemessener Frist beschäftigen.

Regelmäßige Bürgerversammlungen, die in manchen Gemeindeordnungen vorgesehen sind, dienen der dauerhaften Vertiefung des Gesprächs zwischen Politikern und Bürgern. Sie bieten auch ein wirksames Mittel gegen das Überhandnehmen spontaner, in ihrem Ergebnis aber fragwürdiger Aktionen. Sie sollten deswegen nicht nur in den Gemeindeordnungen verankert, sondern auch praktiziert werden. In Großstädten sollten Bürgerversammlungen stadtteilbezogen durchgeführt werden.

2. Die CDU steht sonstigen nichtinstitutionalisierten Formen politischer Mitwirkung, wie z. B. Bürgerinitiativen, Bürgerforen usw. aufgeschlossen gegenüber, soweit sie bei der Entscheidungsvorbereitung informationsfördernd tätig werden und nicht die Entscheidung des Rates ersetzen wollen (vgl. die Auffassung der CDU hierzu in der Schrift „Bürgerinitiativen als Problem . . .“).

3. Daneben können auch die Einrichtungen des Bürgerantrags und des Bürgerbegehrens wirksam dazu verhelfen, den Rat zur Behandlung vordringlicher Probleme zu veranlassen.

4. Den Bürgerentscheid lehnen wir ab, weil er mit den Grundsätzen der repräsentativen Demokratie nicht vereinbar ist. Nach schweizerischen Erfahrungen lähmt er zudem die Entscheidungsfähigkeit und -freudigkeit des Rates.