Konsultative Bürgerräte auf kommunaler Ebene

Kommunale Spielräume und Regelungsmöglichkeiten der Länder

Christian Ernst & Ennio Friedemann

15.05.2025 doi: 10.59704/7cabc3956ccdc8d1

Als partizipativ-deliberativer Beitrag zu einer diversen Demokratie erfreuen sich Bürgerräte besonders auf kommunaler Ebene einer großen Beliebtheit: Laut dem Bericht „Bürgerräte in Deutschland“ finden rund 80% aller Bürgerräte auf kommunaler beziehungsweise lokaler Ebene statt. Dies wirft die Frage auf, wie Länder und Kommunen einen rechtssicheren Rahmen für ihren Einsatz schaffen können. Dieser muss sowohl verfassungsrechtlich dem Zusammenspiel von Demokratieprinzip und kommunaler Selbstverwaltungsgarantie als auch kompetenziell den Begrenzungen landesgesetzgeberischer und kommunaler Regelungsmöglichkeiten Rechnung tragen.

Konsultative Bürgerräte als Teil staatlicher Willensbildung

Im Folgenden werden unter konsultativen Bürgerräten alle Gremien verstanden, deren Mitglieder mittels eines (quotierten) Losverfahrens ausgewählt werden, sodass ihre Zusammensetzung zumindest näherungsweise eine statistische Repräsentation der Kommunalbevölkerung darstellt. Die Mitglieder beraten in angeleiteten Diskussionsrunden zu einem im Vorhinein festgelegten Thema („Deliberation“). Die Ergebnisse werden schließlich als Empfehlung an die kommunalen Repräsentationsorgane weitergegeben, entfalten also keine Bindungswirkung für deren Beschlüsse. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sich die Einsetzung konsultativer Bürgerräte durch die Kommunen nicht an den für die Ausübung von Staatsgewalt geltenden Legitimationsgrundsätzen (Art. 20 Abs. 2; Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG) messen lassen muss: Aufgrund der Einsetzung eines Bürgerrats mittels Gemeinderatsbeschluss oder kommunaler Satzung ist die in den Diskussionen stattfindende Meinungs- und Willensbildung nicht mehr der grundrechtlich geschützten gesellschaftlichen Sphäre zuzuordnen. Zwar ist die Teilnahme an einem konsultativen Bürgerrat keine Wahl oder Abstimmung im Sinne des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG und damit nicht Teil der Staatswillensbildung (vgl. Ziekow, Gutachten, S. 29). Die Einberufung des Bürgerrats durch das kommunale Repräsentationsorgan bindet die teilnehmenden Bürger:innen aber in einen staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungszusammenhang ein. Denn sie zielt typischerweise auch darauf ab, dass seinen Beschlüssen zumindest faktisch ein (gegenüber sonstigen gesellschaftlichen Meinungsäußerungen) hervorgehobener Einfluss auf die Willensbildung des kommunalen Repräsentationsorgans zukommt. Dies äußert sich neben der öffentlich-rechtlichen Regelung des normativen Rahmens, durch die eine Zurechnung der Ergebnisse eines Bürgerrats zur staatlichen Sphäre erfolgt, insbesondere auch in der Kommunikation des Mehrwerts solcher Bürgerräte nach außen. Sie werden von Befürwortern sogar als alternatives, zur Repräsentation des Volkswillens im Vergleich zu Wahlen nahezu gleichwertiges Legitimationsverfahren angepriesen.

Die Einsetzung von kommunalen Bürgerräten unterliegt also den für staatliche Willensbildung geltenden Grundsätzen. Auf dieser Grundlage sollen im Folgenden die verfassungsrechtlich eröffneten Möglichkeiten skizziert werden: Auf der kommunalen Ebene existieren zwar einige Spielräume, da das grundgesetzliche Verständnis kommunaler demokratischer Legitimation (Art. 20 Abs. 2; Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG) in Verbindung mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) der Partizipation der Kommunalbevölkerung auch außerhalb kommunaler Repräsentationsorgane einen besonderen Wert beimisst. Neben den verfassungsrechtlichen Grenzen des Demokratieprinzips können aber auch die Kommu-

nalverfassungen der Länder rechtliche Begrenzungen der eigenständigen Einsetzung konsultativer Bürgerräte durch Kommunen enthalten. Die Regelungsmöglichkeiten der Länder sind wiederum durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) begrenzt. Um den zwischen Demokratieprinzip und kommunaler Selbstverwaltungsgarantie eröffneten Korridor zur Regelung kommunaler Bürgerräte optimal nutzen zu können, erscheint ein kommunalverfassungsrechtlicher Rahmen sinnvoll, aber nicht notwendig.

Grundsätzliche Offenheit der kommunalen Ebene für Bürgerräte

Die Kommunen sind seit jeher – im tatsächlichen Sinne und im normativen Sinne – ein geeignetes Umfeld für die Einrichtung von Bürgerräten. In Kommunen ist die Beteiligung der Bürger an der Regelung der örtlichen Angelegenheiten deutlich ausgeprägter und vielfältiger als im Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung. Neben der Wahl der kommunalen Vertretung sind, je nach Bundesland, Größe und Art der Kommune, schon jetzt etwa Einwohner- und Bürgerinnenversammlungen, -befragungen oder -beiräte bekannt. Derartige Partizipationsstrukturen sind Teil der lokalen (orts- und sachnahen) Demokratie. Die kommunale Ebene ist traditionell Heimstätte experimenteller Beteiligungsformen der Einwohnerinnen und Bürger. Diese erhebliche Ausprägung des Beteiligungselements bei der Ausübung von Staatsgewalt auf kommunaler Ebene spiegelt sich in den normativen Rahmenbedingungen wider. Allem voran ergeben sich diese aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG mit ihren unterschiedlichen Ausprägungen. Das verfassungsrechtliche Institut der kommunalen Selbstverwaltung kann von solchen partizipationspolitischen Formungen nicht getrennt werden. Mit diesem eigenen verfassungsrechtlichen Wert der bürgerlichen Partizipation in ihrer Abstraktheit geht zwar kein unmittelbarer verfassungsrechtlicher Schutz für einzelne Organisationsentscheidungen der Kommune einher: Nach dem Bundesverfassungsgericht unterfällt die Entscheidungsmöglichkeit über „plebiszitäre Beteiligungsmöglichkeiten“ nicht dem Kernbereichsschutz der Selbstverwaltungsgarantie. In den landesrechtlichen Kommunalverfassungen ist das aktuelle Erscheinungsbild der kommunalen Selbstverwaltung mittlerweile aber spürbar geprägt durch unterschiedliche Instrumente der Bürgerbeteiligung.

Die Offenheit dieses normativen Regelungsgefüges für unterschiedlichste Formen der Bürgerbeteiligung greift das Bundesverfassungsgericht immer wieder auf: Gemeinden als „Keimzelle der Demokratie“ (BVerfGE 79, 127 (149)), „Aufbau der Demokratie von unten nach oben“ (BVerfGE 79, 127 (149), vgl. auch Art. 11 Abs. 4 der Bayerischen Verfassung; Art. 3 Abs. 2 LV Mecklenburg-Vorpommern) oder die Prägung der Selbstverwaltung durch das „Prinzip der Partizipation“ (BVerfGE 138, 1 Rn. 52). Insbesondere letzteres macht deutlich, dass kommunale Selbstverwaltung, so wie sie Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet, auch darauf gerichtet ist, die Personen vor Ort in die Erfüllung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft einzubinden. Kommunale Selbstverwaltung zielt im politisch-demokratischen Sinne darauf ab, bürgerlich-partizipative Kräfte zu aktivieren und auf diesem Wege die Akzeptanz von Entscheidungen zu stärken, die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger zu achten und deren Sachkenntnis für eine effektivere Aufgabenerfüllung einzusetzen.

Das Instrument des Bürgerrats kann diese Funktionen und Ziele in besonderem Maße unterstützen. Der deliberative Prozess, die repräsentative Zusammensetzung, die sachorientierte Arbeit und die fachliche Begleitung bieten das Potenzial, dass unterschiedliche Standpunkte in gleichberechtigter Weise ausgehandelt werden. Das gegenseitige Verständnis für abweichende Partikularinteressen und das Bewusstsein für den demokratischen Prozess können gefördert werden. Inhaltlich befasst sich der Bürgerrat mit Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, so dass der Bezug zu den unmittelbaren Lebensrealitäten der Bürgerinnen und Bürger tendenziell enger ist als auf Landes- oder gar Bundesebene. Die kommunale Ebene erweist sich damit in einem besonderen Maße als offen für das Instrument des Bürgerrats.

Bürgerräte zwischen Demokratieprinzip und Garantie kommunaler Selbstverwaltung

Die hauptsächliche Frage ist, ob kommunale Bürgerräte nur aufgrund einer landesgesetzlichen Regelung eingesetzt werden dürfen. Wir gehen davon aus, dass die Einsetzung konsultativer Bürgerräte auf kommunaler Ebene zumindest keiner Verfassungsänderung bedarf. Ob eine kommunalverfassungsrechtliche Grundlage vonnöten ist, wird vom Zusammenspiel zwischen Demokratieprinzip und kommunaler Selbstverwaltungsgarantie bestimmt.

Die aufgrund des Homogenitätsgebots des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG verpflichtenden Grundsätze des Demokratieprinzips (und insbesondere die Festlegung in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG auf Wahlen als primäres Legitimationsinstrument) begrenzen – als eine Seite des für die Landesgesetzgeber eröffneten Korridors – die Handlungsspielräume von Kommunen und Ländern bei der Einsetzung kommunaler Bürgerräte. Die andere Seite des Korridors ist die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, die den Kommunen Spielräume zur Organisation der örtlichen Angelegenheiten eröffnet. Die Organisationshoheit unterliegt allerdings ihrerseits der Ausgestaltungsbefugnis des Landesgesetzgebers. Den Kommunen kommt daher keine uneingeschränkte Befugnis zur Regelung ihrer eigenen Organisation und deswegen auch kein von der Verfassung garantiertes Recht zu, unabhängig von der jeweiligen Kommunalverfassung neue Partizipationsinstrumente zu erfinden.

Die Landesgesetzgeber sind in ihren Regelungsmöglichkeiten durch die Vorgaben des Art. 28 Abs. 1 GG und die Selbstverwaltungsgarantie begrenzt. Innerhalb dieses Korridors können sie in der Kommunalverfassung das Verhältnis des kommunalen Repräsentationsorgans zu kommunalen Beteiligungsinstrumenten (Beiräte, Bürgerversammlungen, Volksbefragungen, Zufallsbürger) regeln und so für Konflikte zwischen Demokratieprinzip und kommunaler Selbstverwaltungsgarantie eine landesspezifische Lösung finden. Die Kommunen haben sich zwar an diese landesgesetzgeberische Ausgestaltung grundsätzlich zu halten, ihre Organisationsfreiheit garantiert ihnen aber das Bestehen gewisser eigener Ausgestaltungsmöglichkeiten.

Für die Einsetzung von Bürgerräten lassen sich diese Vorgaben konkretisieren. Der Vorbehalt einer gesetzlichen Regelung entspringt nicht schon aus dem grundrechtlich geschützten Prinzip politischer Egalität, weil dieses bei der Eröffnung rein argumentativer Einwirkungsmöglichkeiten auf die Staatswillensbildung nicht subjektiv-rechtlich aufgeladen ist, siehe Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 (45 ff.). Eine kommunalverfassungsrechtliche Grundlage für die Einsetzung von Bürgerräten ist aber aufgrund eines „institutionellen“ Gesetzesvorbehalts erforderlich, wenn sie eine grundlegende Veränderung kommunaler Organisation und Entscheidungsfindung nach sich zieht. Dies gilt insbesondere für Veränderungen im Verhältnis der Gemeindeorgane untereinander sowie im Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und kommunalem Repräsentationsorgan. Ob eine den institutionellen Gesetzesvorbehalt auslösende grundlegende Verschiebung der kommunalen Organisation vorliegt, hängt insbesondere von der Ausgestaltung der Einsetzung und von der Behandlung der Ergebnisse eines Bürgerrats ab. Schon verfassungsrechtlich fragwürdig erscheint eine Berücksichtigungspflicht der Ergebnisse von Bürgerräten in der Entscheidungsfindung des kommunalen Repräsentationsorgans. Sofern mit ihr die Möglichkeit einer klageweisen Durchsetzung der argumentativen Auseinandersetzung des kommunalen Repräsentationsorgans mit den Ergebnissen des Bürgerrats einhergeht, kann sie zu einer Behinderung der eigenverantwortlichen Tätigkeit des kommunalen Repräsentationsorgans führen.

Hinsichtlich der faktischen Auswirkungen des Bürgerrats auf das kommunale Legitimationsgefüge kommt es maßgeblich auf den politischen Rechtfertigungsdruck an, den die Möglichkeit der Einsetzung eines Bürgerrats und die Beachtung dessen Ergebnisse im Entscheidungsprozess entfalten. Da ein Bürgerrat typischerweise weder eigenständig von der Kommunalbevölkerung einberufen wird, noch Thema, Dauer und Verfahren seiner Beratungen selbständig festlegen kann, bewirkt die Möglichkeit seiner Einsetzung, keine wesentliche Verschiebung der Machtverhältnisse

zugunsten der Kommunalbevölkerung. Dies gilt gerade auch im Vergleich zu Bürgerbefragungen bzw. kommunalen Referenden, deren Initiation aus der Kommunalbevölkerung häufig bei Erreichen eines Quorums ohne Zustimmung des Repräsentationsorgans möglich ist. Zwar können die Ergebnisse eines Bürgerrats aufgrund ihres Zustandekommens in einem deliberativ-repräsentativen Verfahren erhebliches politisches Gewicht erlangen. Hierfür ist auch relevant, wie Bürgerräte in der Öffentlichkeit dargestellt werden. Eine Rolle spielt hierbei insbesondere, wie stark die Legitimationswirkung des Losverfahrens betont und so die Wahlen als verfassungsrechtlich vorgegebenes Legitimationsinstrument zumindest kommunikativ untergraben werden. Auch wenn die Ergebnisse von Bürgerräten politischen Rechtfertigungsdruck entfalten, bedeutet dies aber noch nicht, dass kommunale Bürgerräte deshalb einem Gesetzesvorbehalt unterliegen: So verfügen die kommunalen Repräsentationsorgane über erprobte Mechanismen, um mit Erwartungen der Bevölkerung und auch Ergebnissen anderer kommunaler Beteiligungsinstrumente umzugehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn diese überhaupt erst durch Beschluss des kommunalen Repräsentationsorgans eine gegenüber der Allgemeinbevölkerung herausgehobene Stellung zur Äußerung von Meinungen erlangt haben.

Die Landesgesetzgeber müssen also keine kommunalverfassungsrechtliche Grundlage schaffen, damit Kommunen Bürgerräte einsetzen können. Sie dürfen im Rahmen des Ausgleichs von kommunaler Selbstverwaltungsgarantie und Demokratieprinzip weitgehende Regelungen zu Einsetzung, Verfahren und Einbettung des Bürgerrats in vorhandene Beteiligungsstrukturen treffen. Die Organisationshoheit der Gemeinden begrenzt diese Regelungsmöglichkeit aber zumindest insoweit, als ein pauschaler Ausschluss ihrer Einführung durch die Kommunen nicht möglich ist. Das bedeutet, dass die Landesgesetzgeber kein ausdrückliches Verbot dieser Beteiligungsform in der Kommunalverfassung regeln dürfen, und dass diese Regelungen nicht als abschließend ausgelegt werden dürfen. Beide Varianten einer Sperrwirkung der Kommunalverfassungen gegenüber der Einsetzung von Bürgerräten würden dazu führen, dass die Kommunen ihrer Funktion, Bürgerinnen und Bürger in die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben einzubinden, nicht mehr gerecht werden könnten: Diese beruht maßgeblich auf der Fähigkeit, Impulse aus der örtlichen Bevölkerung aufzunehmen und diese auch durch organisatorische Innovationen umzusetzen. Der pauschale landesgesetzliche Ausschluss von Bürgerräten würde dieses partizipative Element der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie negieren und ist daher mit der Rolle der Kommunen als „Keimzellen der Demokratie“ nicht in Einklang zu bringen.

Zusammenwirken von Ländern und Kommunen

Gerade die doppelte verfassungsrechtliche Begrenzung des Art. 28 Abs. 1 S. 2 und Art. 28 Abs. 2 S. 1 führt dazu, dass nur ein Zusammenwirken von Ländern und Kommunen die verfassungsrechtlichen Gestaltungsspielräume partizipativ-deliberativer Beteiligungsverfahren optimal ausschöpfen kann. Da die Landesgesetzgeber das Verhältnis von Demokratieprinzip und kommunaler Selbstverwaltung in den Kommunen ausgestalten, ist es ihre Aufgabe, sicherzustellen, dass die Kommunalverfassungen im Hinblick auf Beteiligungsinstrumente den Anforderungen kommunaler Beteiligungspraxis genügen. Dabei müssen absolute Verpflichtungen oder Verbote, insbesondere in thematischer und verfahrensmäßiger Hinsicht, vermieden werden, weil sie unverhältnismäßige Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie darstellen. Sowohl für die Sicherung gleicher politischer Teilhabemöglichkeiten durch das Auswahlverfahren als auch für die Kombination direktdemokratischer Instrumente mit Bürgerräten bietet sich aber die Normierung gesetzgeberischer Leitplanken an, damit die Experimentierfreudigkeit der Kommunen nicht zu partizipationspolitischen Missgeschicken führt.

Verteilte Regelungskompetenz - gemeinsame Verantwortung

Die Eröffnung eigenständiger Entscheidungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene innerhalb eines landesgesetzgeberischen Rahmens entspricht der kommunalspezifischen Offenheit für vielfältige Möglichkeiten

der Beteiligung der Kommunalbevölkerung an (quasi-)staatlicher Willensbildung. Sollen landesrechtliche Regelungen und ihre mögliche kommunale Konkretisierung zum erstrebten Legitimationszuwachs beitragen, ist allerdings auf das bestehende Gefüge aus kommunalem Repräsentationsorgan und Beteiligungsinstrumenten Rücksicht zu nehmen. Für Bürgerräte auf kommunaler Ebene spricht dabei die partizipative Komponente der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie verfassungsrechtlich für gegenüber der Bundes- und Landesebene erweiterte Einsatzmöglichkeiten. Diese sollten sinnvollerweise aufgrund der verteilten Regelungskompetenz in Fragen kommunaler Organisation gemeinsam durch Länder und Kommunen umgesetzt werden.

Der Beitrag basiert auf Ernst/Friedemann, VerwArch 2024, 16 – 53.

AUTOR*INNEN

Christian Ernst
Christian Ernst ist Professor an der Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg.
Ennio Friedemann
Ennio Friedemann promoviert bei Prof. Dr. Christian Ernst für Öffentliches Recht und Wirtschaftsrecht (einschl. Vergaberecht) an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg und ist Rechtsreferendar in Sachsen.

EMPFOHLENE ZITATION

Ernst, Christian; Friedemann, Ennio: Konsultative Bürgerräte auf kommunaler Ebene: Kommunale Spielräume und Regelungsmöglichkeiten der Länder, Verfassungsblog, 15.05.2025, doi: 10.59704/7cabc3956ccdc8d1.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20250627-143834-0.