

11 · 12 | 2022

ausbildung · prüfung · fachpraxis

apf

Gesamtausgabe

Zeitschrift für die staatliche und kommunale Verwaltung



Schwerpunkte

- ▶ Klausuren: Verfassungsrecht und öffentliches Baurecht
- ▶ Digitalisierung: Mediation und Einwohnerfragestunden
- ▶ Aktuelle Entwicklung des Beamtenrechts

Rubriken

das aktuelle thema

Prof. Dr. Matthias Werner Schneider, LL.M.Eur. | Emma Huber, LL.M.
Mediation im Zeitalter der Digitalisierung 297

beamtenrecht heute

Prof. Dr. iur. Thomas Sauerland
Aktuelle Entwicklung des Beamtenrechts – März bis Juni 2022 302

aufsatz

Prof. Dr. Achim Albrecht
Rechtsprobleme nach dem Brexit – Eine Fallbetrachtung 307

fachpraxis

Prof. Dr. Oliver Junk | Matthias Wiener
Digitalisierung der Einwohnerfragestunden 316

prüfungsklausuren

Felix Koehl
Übungsklausur im öffentlichen Baurecht 323

Prof. Dr. Maximilian Wormit
Klausur im Verfassungsrecht 328

Prof. Dr. Oliver Junk | Matthias Wiener, Halberstadt*

Digitalisierung der Einwohnerfragestunden

Zu notwendigen Ergänzungen des Kommunalrechts in den Ländern

Vorbemerkung

Partizipation und Bürgerbeteiligung sind fundamentale Bestandteile der Legitimität kommunaler Selbstverwaltung unabhängig von Kommunalwahlen. Sie sind notwendig, um Wissen der Repräsentanten zu erweitern und damit die demokratisch-repräsentativen Strukturen zu erhalten und zu verbessern. Zu zwingenden Beteiligungsmöglichkeiten gehören auch Einwohnerfragestunden im Rahmen von kommunalen Gremiensitzungen. Die Fragen können bislang nur gestellt werden, wenn die Einwohnerinnen und Einwohner in Präsenz an der Sitzung teilnehmen. Der folgende Beitrag geht der Frage nach, ob dies aktuellen Anforderungen an notwendige Partizipationsprozesse auf lokaler Ebene genügt.

A. Einwohnerfragestunden als Kern kommunaler Selbstverwaltung

Auch wenn die Kommunalverfassungsgesetze in den Ländern direkt-demokratische Elemente wie Einwohneranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide implementiert haben, liegt ihnen der Grundsatz der repräsentativen Demokratie zugrunde. Kommunale Entscheidungsprozesse sind zunächst Aufgabe der gewählten Vertretungen. Die Einwohner haben damit keine direkten Mitwirkungsrechte an den unmittelbaren Entscheidungen ihrer Vertretung. Daraus kann aber keine Unzulässigkeit plebiszitärer Beteiligungen abgeleitet werden. Vielmehr bedeutet die Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung weitergehend Partizipation und Aktivierung der Bevölkerung für die lokalen Themen.¹

I. Partizipation prägt das Bild von kommunaler Selbstverwaltung

Die Einbeziehung der Einwohner in die Erfüllung der lokalen Aufgaben ist Kern von kommunaler Selbstverwaltung. Diese wird maßgeblich durch das Bild der Partizipation geprägt. Einwohnerbeteiligung muss dabei niederschwellig, attraktiv, effektiv und zeitgemäß für alle Bevölkerungsgruppen sein. Die Teilhabe erfolgt u. a. durch die Möglichkeit zur Teilnahme an öffentlichen Sitzungen der Vertretung.² Die in den meisten Kommunalverfassungsgesetzen und Gemeindeordnungen vorgesehenen Einwohnerfragestunden haben dabei eine wichtige Bedeutung.

II. Einwohnerfragestunden sind effektives Mittel zur Einbeziehung der Bürger

So besteht nicht nur die Möglichkeit zur passiven Teilnahme durch Zuhören, sondern die Fragestunden eröffnen den Einwohnern die Chance, aktiv zu werden. Durch die Möglichkeit der Fragestellungen an Rat und/oder Verwaltung wird zunächst dem Informationsbedürfnis der Einwohner zu einzelnen Beratungsgegenständen

und lokalen Themen Rechnung getragen. Ferner ist die Einwohnerfragestunde ein wirksames Mittel, vorhandenes Wissen oder Nichtwissen von Rat und Verwaltung abzufragen und für Themen zu sensibilisieren. Durch die Verbreitung (Medien sowie Streaming) der öffentlichen Frage kann zudem eine öffentliche oder mediale Resonanz und damit der Diskurs zu dem hinterfragten Thema folgen. Den Einwohnern wird somit eine effektive Mitwirkung an den Angelegenheiten der örtlichen – also ihrer – Gemeinschaft ermöglicht.

III. Partizipation versus Effizienz?

Freilich bedarf es auch gewissen Begrenzungen und Spielregeln zur Durchführung von Einwohnerfragestunden. Das betrifft z. B. Fragen außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Kommune – was für die Fragesteller im Regelfall schwierig einzuschätzen ist – oder eine Redezeitbegrenzung bzw. eine Begrenzung der Anzahl der möglichen Fragen. Die beiden letztgenannten Punkte sind insbesondere deshalb erforderlich, damit die Einwohnerfragestunde zeitlich im Rahmen bleibt und der Sitzungsablauf insgesamt nicht gestört wird. Insofern ist das Spannungsfeld zwischen Partizipation und Effizienz aufzulösen.³

B. Die Rechtslage in den Ländern

In den Ländern bestehen differenzierte Regelungen zu den Einwohnerfragestunden:⁴

* Prof. Dr. Oliver Junk studierte von 1996 bis 2001 Rechtswissenschaften in Marburg/Lahn und Bayreuth. Er wurde mit einer kommunalrechtlichen Arbeit zum Thema „Das Konnexitätsprinzip in der Bayerischen Verfassung (2006) promoviert. Das Kommunalrecht kennt Prof. Dr. Oliver Junk auch aus der Praxis. Von 2002 bis 2011 war er ehrenamtlicher Stadtrat der Stadt Bayreuth, von 2011 bis 2021 hauptamtlicher Oberbürgermeister der Stadt Goslar. Seit Februar 2022 ist Prof. Dr. Oliver Junk mit der Vertretungsprofessur für Verwaltungsrecht, Schwerpunkt Kommunalrecht, an der Hochschule Harz beauftragt. Matthias Wiener ist Abteilungsleiter der Finanzbuchhaltung bei der Stadt Dessau-Roßlau und Hochschuldozent für Öffentliche Finanzwirtschaft und Kommunalverfassungsrecht am Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz. Daneben ist er Lehrbeauftragter und Fachkoordinator für Kommunales Haushalts- und Kassenrecht am Studieninstitut für Kommunale Verwaltung Sachsen-Anhalt e. V.

1 BVerfG, Beschl. v. 19.11.2014 – 2 BvL 2/13, BVerfGE 138, 1.

2 Vgl. dazu insgesamt Weidemann, KommJur 2017, 281 ff.; zur notwendigen Ergänzung des Kommunalrechts im Hinblick auf Livestreaming und On-Demand-Verfügbarkeit von kommunalen Gremiensitzungen Junk/Wiener, apf 2022, 279 ff.; Junk, KommJur 2022, 281 ff.

3 Vertiefend dazu Blanke/Hufschlag, JZ 1998, 653 ff.

4 Rechtsstand: 29.08.2022. Die nachfolgende Übersicht bezieht sich nur auf die Flächenländer.

Land	Rechtsgrundlage	Wesentlicher Regelungsinhalt
Baden-Württemberg	§ 33 Abs. 4 Gemeindeordnung (GemO)	Gemeinderat kann bei öffentlichen Sitzungen Einwohnern und den ihnen gleichgestellten Personen und Personenvereinigungen die Möglichkeit einräumen, Fragen zu Gemeindeangelegenheiten zu stellen oder Anregungen und Vorschläge zu unterbreiten; zu den Fragen nimmt der Vorsitzende Stellung; nähere Regelungen in der Geschäftsordnung
Bayern	keine	keine Regelung
Brandenburg	§ 13 Kommunalverfassung (BbgKVerf)	Gemeinde beteiligt und unterrichtet die betroffenen Einwohner in wichtigen Gemeindeangelegenheiten; zu diesen Zwecken sollen u. a. Einwohnerfragestunden durchgeführt werden; Form der Einwohnerbeteiligung regelt die Hauptsatzung, Einzelheiten können auch in einer gesonderten Satzung geregelt werden
Hessen	keine	keine Regelung
Mecklenburg-Vorpommern	§ 17 Abs. 1 Kommunalverfassung (KV M-V)	Gemeindevertretung soll bei öffentlichen Sitzungen Einwohnerinnen und Einwohnern, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, die Möglichkeit einräumen, zu Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft Fragen zu stellen, Vorschläge oder Anregungen zu unterbreiten
Niedersachsen	§ 62 Abs. 1 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG)	Vertretung kann bei öffentlichen Sitzungen Einwohnerinnen und Einwohnern ermöglichen, Fragen zu Beratungsgegenständen und anderen Angelegenheiten der Kommune zu stellen
Nordrhein-Westfalen	§ 48 Abs. 1 Satz 3 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)	Fragestunden für Einwohner können in die Tagesordnung aufgenommen werden; Einzelheiten sind in der Geschäftsordnung zu regeln
Rheinland-Pfalz	§ 16 a Gemeindeordnung (GemO)	Gemeinderat kann bei öffentlichen Sitzungen Einwohnern und den ihnen gleichgestellten Personen und Personenvereinigungen die Gelegenheit geben, Fragen aus dem Bereich der örtlichen Verwaltung zu stellen sowie Anregungen und Vorschläge zu unterbreiten; nähere Bestimmungen in der Geschäftsordnung
Saarland	§ 20 a Kommunalselbstverwaltungsgesetz (KSVG)	Gemeinderat kann bei öffentlichen Sitzungen Einwohnerinnen und Einwohnern und den ihnen gleichgestellten Personen und Personenvereinigungen die Gelegenheit geben, Fragen aus dem Bereich der kommunalen Selbstverwaltung zu stellen sowie Anregungen und Vorschläge zu unterbreiten; nähere Bestimmung in einer Satzung
Sachsen	§ 44 Abs. 3 Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO)	Gemeinderat und seine Ausschüsse können bei öffentlichen Sitzungen Einwohnern und den ihnen gleichgestellten Personen sowie Vertretern von Bürgerinitiativen die Möglichkeit einräumen, Fragen zu Gemeindeangelegenheiten zu stellen oder Anregungen und Vorschläge zu unterbreiten
Sachsen-Anhalt	§ 28 Abs. 2 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA)	bei öffentlichen Sitzungen der Vertretung und ihrer beschließenden Ausschüsse ist Einwohnern die Möglichkeit einzuräumen, in Angelegenheiten der Kommune Fragen zu stellen; bei öffentlichen Sitzungen der beratenden Ausschüsse können Einwohnerfragestunden durchgeführt werden; Einzelheiten in Geschäftsordnung zu regeln
Schleswig-Holstein	§ 16 c Abs. 1 Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (GO)	Gemeindevertretung muss bei öffentlichen Sitzungen Einwohnerinnen und Einwohnern die Möglichkeit einräumen, Fragen zu Beratungsgegenständen oder anderen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu stellen und Vorschläge oder Anregungen zu unterbreiten. Die Gemeindevertretung kann Betroffenen die Rechte nach Satz 1 einräumen; Einwohnerfragestunde ist Bestandteil der öffentlichen Sitzung der Gemeindevertretung; Ausschüsse können in ihren Sitzungen ebenfalls eine Einwohnerfragestunde durchführen
Thüringen	§ 15 Abs. 1 a Thüringer Kommunalordnung (ThürKO)	Gemeinderat soll bei öffentlichen Sitzungen den Einwohnern Gelegenheit geben, Fragen zu gemeindlichen Angelegenheiten zu stellen oder Anregungen und Vorschläge zu unterbreiten; das Nähere regelt die Hauptsatzung.

Tab.: Länderregelungen zu den Einwohnerfragestunden.

Wie der Übersicht entnommen werden kann, bestehen für die Kommunen fakultative und obligatorische – „kann“, „muss“ sowie „soll“ – Regelungen. Einzig in Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt ist die Durchführung einer Einwohnerfragestunde zwingend.

In den Ländern Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg handelt es sich um eine „Soll-Vorschrift“, die den Kommunen einen eingeschränkten Ermessensspielraum dahingehend eröffnen, ob Einwohnerfragestunden durchgeführt werden oder nicht. Insoweit ist in diesen Ländern die Implementierung einer Einwohnerfragestunde der Regelfall und nur im Ausnahmefall kann diese Beteiligungsform generell ausgeschlossen werden.

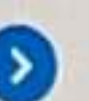
Gründe dafür, eine Einwohnerfragestunde nicht zu ermöglichen, sind nur schwer vorstellbar. Es dürfte in diesen Ländern

deshalb regelmäßig ermessensfehlerhaft sein, wenn diese Partizipationsform generell ausgeschlossen wird.

In Sachsen, Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Baden-Württemberg können Einwohnerfragestunden durchgeführt werden und sind damit in das **Ermessen** der jeweiligen Kommune gestellt.

Ausbau von Bürgerbeteiligungsverfahren als Recht der kommunalen Selbstverwaltung

Auch wenn in Bayern und Hessen keine Regelungen zu Einwohnerfragestunden der Gemeindeordnung zu entnehmen ist, sind die Kommunen berechtigt, solche durchzuführen.



Obschon sich in den Kommunalverfassungen der Länder gesetzlich normierte Beteiligungsverfahren wiederfinden, sind diese nicht abschließend. Vielmehr sind Ergänzungen im Wege der **Satzungs- oder Geschäftsordnungsregeln durch die Kommunen** möglich.⁵ Das ergibt sich aus dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG.

Dazu gehört, dass über die konkrete Art und den Umfang von Bürgerbeteiligung in den Kommunen eigenverantwortlich zu entscheiden und dabei effektive Mitwirkungsrechte auch unabhängig von Wahlen zu gewähren ist. Repräsentative Demokratie und Beteiligungsrechte schließen sich nicht aus, sondern ergänzen sich. Es wird somit keine „Ermächtigung“ im Landesgesetz benötigt, den Einwohnern die Möglichkeit zu geben, Fragen an ihr Vertretungsorgan zu stellen.

Festzuhalten ist, dass kein Landesgesetz eine Fragemöglichkeit der Einwohner im Rahmen einer Einwohnerfragestunde per Livestream vorsieht.

C. Pflicht zur Durchführung von digitalen Einwohnerfragestunden

I. Pflicht zur Durchführung von Einwohnerfragestunden

Aus den vorgenannten Erwägungen stellt die Einrichtung von Einwohnerfragestunden im Rahmen von kommunalen Gremiensitzungen eine notwendige Bedingung dar, dem Partizipationsanspruch der Bevölkerung gerecht zu werden. Gerade weil Wahlbeteiligung und parteipolitisches Engagement rückläufig ist, muss Einflussnahme durch effizient erscheinende und neue Informations- und Kommunikationswege realisiert werden.

Dazu gehört die aktive Einbeziehung in kommunale Entscheidungen. Die Einwohnerfragestunden – und damit die Einbeziehung der Einwohner – sind dabei notwendiges Mittel.

1. Angst vor Einwohnerfragen?

Kommunale Vertretungen sollten keine Angst vor den Fragen der Einwohner haben, sondern diesen Weg der Beteiligung als Chance begreifen. Sie erhalten einen Eindruck, was die Menschen vor Ort bewegt, welche Probleme bestehen und ggf. welche Lösungsansätze gesehen werden. Die Entscheidungen in den Vertretungen können so kompetenter getroffen werden.

Folgerichtig gehören in der Mehrheit der Bundesländer Einwohnerfragestunden zum Katalog der Bürgerbeteiligung.

Die o. g. Regelungen beziehen sich auf den Einwohnerbegriff. Einwohner sind diejenigen, die in der Kommune wohnen,⁶ unabhängig z. B. von ihrem Alter oder ihrer Staatsangehörigkeit. Der Bürgerstatus ist folglich nicht erforderlich, um an der Einwohnerfragestunde aktiv teilzunehmen.

2. Einwohnerfragestunden erlauben mehr als „nur“ Fragen

Einwohnerfragestunden schaffen demokratische Möglichkeiten, sich durch Fragen aktiv in Sitzungen der kommunalen Vertretungen einzubringen und mitzuwirken. Es liegt in der Kompetenz einer jeden Kommune selbst, ob sie diese Einwirkungsmöglichkeit tatsächlich nur auf Fragen begrenzt oder auch auf mögliche weitere Ausführungen/Begründungen der Einwohnerschaft erweitert. Ebenso wäre es denkbar, eine „kleine“ Einwohnerfragestunden (digital) zu jedem Tagesordnungspunkt (TOP) einzustreuen oder Fragen auch über Chatfunktionen zuzulassen.

Die Kommune selbst hat aber daneben auch die Funktionsfähigkeit der Vertretung und einen geordneten Sitzungsverlauf sicherzustellen. Deshalb sind inhaltliche, zeitliche und personelle Beschränkungen nicht nur denkbar und zulässig, sondern auch notwendig.

Die Konkretisierung bzw. Ausgestaltung der Einwohnerfragestunde hat die Kommune in ihrer Geschäftsordnung oder Hauptsatzung zu normieren.

II. Pflicht zum digitalen Angebot

Fraglich ist, ob über das Angebot der Einwohnerfragestunde in Präsenz auch digitale Angebote zu schaffen sind, um Fragen der Einwohner in Form eines Livestreams, E-Mail oder Chat zu ermöglichen.

Erkennbar sind zunächst neue Anforderungen einer veränderten Öffentlichkeit.⁷ Digitale Kommunikationstechnologien haben sich etabliert und stellen nicht nur eine Erweiterung der Medienlandschaft, sondern eine fundamentale Veränderung von Meinungsbildung dar.⁸ Brauchte der „Medienkanzler“ Gerhard Schröder nach eigenem Bekunden nur „Bild, BamS und Glotze“ zum Regieren, reichte für einen amerikanischen Präsidenten nur wenige Jahre später Smartphone und der Twitter-Account.

1. Revolutionärer Charakter der neuen Medien für kommunale Gremienarbeit

Tatsache ist, dass die Sozialen Medien heute für ganze Bevölkerungsgruppen und Milieus die ausschließliche Informationsquelle darstellen und deshalb notwendige Teilhabeprozesse nur digital möglich gemacht werden können. Es ist zu berücksichtigen, dass soziale Medien inzwischen – neben Selbstdarstellung und Freizeitbeschäftigung – wichtige Funktionen im gesellschaftlichen Diskurs und der politischen Information darstellen.⁹ Inzwischen nutzen mehr als 80 % der deutschen Bevölkerung mindestens ein soziales Medium, durchschnittlich sogar drei.¹⁰

2. Digitale Partizipation „must have“

Daraus folgt, dass digitale Partizipation kein „nice to have“, sondern „must have“ darstellt. Anderenfalls werden zu viele Menschen marginalisiert. Erfolgreiche Teilhabe bedeutet, dass jede Bevölkerungsgruppe ihren eigenen Weg einschlagen darf, um Einfluss auf die lokalen Themen zu nehmen. Allen Bevölkerungsgruppen muss analog wie digital und unabhängig von Alter, Herkunft, Geschlecht und Bildungsstand das gleiche Recht auf Teilhabe ermöglicht werden.

Der Einwohnerbegriff umfasst auch Kinder und Jugendliche. Für diese Gruppe – sowie für andere gesellschaftliche Gruppen –

5 A. A. für die Hessische Gemeindeordnung: VG Gießen, Urt. v. 02.02.1999 – 8 E 2056/98, openJur 2012, 21948.

6 Vgl. nur § 21 Abs. 1 KVG ST, § 28 Abs. 1 NKomVG.

7 Vgl. dazu Junk/Wiener, a. a. O., 281 ff.; Junk, a. a. O., 281 ff.

8 Vgl. dazu Habermas, Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und die deliberative Politik, S. 41, danach „müssen wir uns freilich über den revolutionären Charakter der neuen Medien klar werden. Denn bei ihnen handelt es sich nicht bloß um eine Erweiterung des bisherigen Medienangebots, sondern um eine mit der Einführung des Buchdrucks vergleichbare Zäsur in der menschheitsgeschichtlichen Entwicklung der Medien.“

9 Initiative D21 e. V., D21 Digital Index 2021/2022, S. 25, abrufbar unter <https://bit.ly/3RIb2Iu> (letzter Aufruf 08.09.2022).

10 Ebd.

sehen die Kommunalverfassungsgesetze und Gemeindeordnungen überwiegend spezielle Möglichkeiten zur Beteiligung vor.¹¹ Allerdings ist gerade die digitale Partizipationsmöglichkeit im Rahmen einer Einwohnerfragestunde für die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen besonders interessant. Sie wachsen – mit nicht nur positiven Effekten – in einer digitalen Welt auf.

Die Generation Z¹², Generation Y¹³ und Generation X¹⁴ nutzt wenigstens drei soziale Medien.¹⁵ Das betrifft in der jeweiligen Altersgruppe einen Anteil von jeweils über 90 %.¹⁶

Die Generationen Y und Z hatten von Geburt an Berührungspunkte mit digitalen Möglichkeiten. Dies spiegelt sich in ihrem Nutzerverhalten wider. Die Nutzung von Smartphones oder Tablets ist unproblematisch. Die Teilnahme an einer Präsenzsitzung des Stadt- oder Gemeinderates sind für viele junge Menschen wohl unvorstellbar. Sie verwenden Onlineanwendungen weit überdurchschnittlich. Besonders ausgeprägt ist die Nutzung von On-demand- bzw. Streamingdiensten, was die Chance bietet, über Streaming von Ratssitzungen jungen Menschen für lokale Themen zu interessieren und zur Mitarbeit zu begeistern.¹⁷

3. Gerade die Aktivierung von Jugendlichen für die örtliche Gemeinschaft ist eine kommunale Pflichtaufgabe

Denn die jungen Menschen haben, neben den großen Themen, wie Ausbildung und Zukunftssicherung, auch lokale Interessen und Sorgen: Hier sei nur an die Nutzungszeiten des Schwimmbades, den Zustand des Fußballplatzes oder sicheren Schulwegen zu denken. Die Möglichkeit zur digitalen Fragestellung im Rahmen eines Livestreams, wäre eine Chance insbesondere diese – für die Zukunft der Kommune und des Landes so wichtige – Bevölkerungsgruppe zu aktivieren.

Die Coronapandemie hat an vielen Stellen zur Implementierung von digitaler und hybrider Gremienarbeit in den Kommunen geführt. Die Akzeptanz von öffentlichen Verwaltungen und ehrenamtlichen Ratsmitgliedern für digitale Prozesse ist gestiegen.

Insgesamt wird in keinem Bundesland die aktuelle Rechtslage dem veränderten Öffentlichkeitsgebot aufgrund der veränderten Meinungs- und Willensbildung¹⁸ gerecht.

Dies bedeutet aber nicht, dass **Kommunen** das Recht haben, auf Änderungen des Kommunalverfassungsrechts zu warten. **Vielmehr sind sie für Partizipationsprozesse vor Ort verantwortlich.** Es ist ihre Pflicht, alle gesellschaftlichen Perspektiven zu berücksichtigen und möglichst viele Menschen zu erreichen.

Somit muss Partizipation auch auf elektronischem Weg ermöglicht werden. Für den Bereich der Einwohnerfragestunden heißt das, dass den Einwohnern im Rahmen der Einwohnerfragestunde auch eine Live-Zuschaltung ermöglicht werden muss. Als Option sollten Fragen auch auf schriftlichem elektronischem Wege vor oder während der Sitzung zugelassen werden.

4. Partizipation an vielen Stellen nur digital möglich

Digitale Formate könnten hier also nicht nur Beteiligung attraktiver machen, sondern tatsächlich Partizipation an vielen Stellen zusätzlich ermöglichen.

Deutlich muss darauf hingewiesen werden, dass der Zugang zur Einwohnerfragestunde aber auch weiterhin in Präsenz möglich sein muss. Anderenfalls wären Teilhabemöglichkeiten nicht erweitert, sondern unzulässig einschränkt.¹⁹

Bei der Form der hybriden Einwohnerfragestunden wird in die Persönlichkeitsrechte der Einwohner nicht unzulässig eingegriffen. Geregelt werden muss allerdings, dass die Aufzeichnung und Verbreitung der Frage nur mit Einwilligung erfolgen darf, weil die Einwohner nicht mit den Mandatsträgern, die ein öffentliches Amt wahrnehmen, gleichgestellt werden können. Das gilt für Fragen der Einwohner in Präsenz sowie digital zugeschaltet. Diese Einwilligung ist zu erweitern auch für die Interaktion der Zuschauer mit Ratsmitgliedern oder Verwaltungsmitarbeiter während der Sitzung.


Falls die Gremiensitzung gestreamt wird, kann bei fehlender Einwilligung unproblematisch die Übertragung unterbrochen werden bzw. die Einwohnerfragestunde schon nicht Teil der Aufzeichnung werden. Das erscheint jedoch nachteilig, weil ggf. bestimmte Fragen und die Antworten darauf nicht nur einzelne Einwohner, sondern ggf. auch vielen anderen Einwohnern „unter den Nägeln brennen“, wird aber aus datenschutzrechtlichen Gründen wohl nicht zu umgehen sein.


Regelungsnotwendigkeiten bestehen auch zur Identifizierung als Einwohner. Hier sind geeignete Verfahren zu entwickeln, die einen Schutz der persönlichen Daten sicherstellen.

D. Fazit und Schlussfolgerungen

Einwohner und Einwohnerinnen wollen mitreden und mitentscheiden. Der Stimmzettel, der nur im Fünfjahresturnus ausgefüllt werden kann und eine Wahlberechtigung erforderlich macht, ist dabei nicht hinreichend. Dabei darf und soll es nicht das Ziel sein, die repräsentative Demokratie abzuschaffen. Vielmehr geht es um die Verstärkung der Einflussnahme unabhängig vom Wahlmoment. Dafür müssen kluge Beteiligungsmöglichkeiten und -prozesse ermöglicht und organisiert werden, gerade weil mit dem „Brexit“ die Vorbehalte gegen Bürgerentscheide und Referenden gestiegen sind.

I. Ermöglichung von Teilhabe ist Bringschuld der Kommunen

 *Teilhabe ist keine Holschuld der Bevölkerung, sondern eine Bringschuld von Bund, Ländern und Kommunen.*

Die Bürgerschaft ist durch verschiedene Kanäle zur aktiven Teilhabe zu motivieren. Nur durch umfassende und damit auch digitale 

- 11 Vgl. zur Kinder- und Jugendbeteiligung Egert/Wiener, DVP 2022, 331 ff.
- 12 Die Generation Z (1996–2009) wird auch als Generation „YouTube“ bezeichnet. Sie sind der Inbegriff der „Digital Natives“. Die Ältesten der Generation Z wurden 1996 geboren.
- 13 Die Generation Y (1981–1995) – auch Millennials genannt – wuchs mit der fortlaufenden Entwicklung von Internet und mobilen Endgeräten auf und wurde mit der zunehmenden Vernetzung der Welt groß.
- 14 Die Generation X (1966–1980) – oder auch Generation Golf – wuchs in einer Zeit des relativen Wohlstands auf. Sie hat die neu entstandenen Technologien in den 1990er- und den frühen 2000er-Jahren kennengelernt und adaptiert.
- 15 Initiative D21 e. V., a. a. O., S. 24, abrufbar unter <https://bit.ly/3RIb2Iu> (letzter Aufruf 08.09.2022).
- 16 Ebd.
- 17 Junk, a. a. O., 281 ff. (284); Junk/Wiener, a. a. O., 281 ff.
- 18 Eingehend dazu: Habermas, a. a. O., S. 49 ff.
- 19 Vgl. Junk/Wiener, a. a. O., 281 ff.

Möglichkeiten der Kommunikation und Teilhabe wird dem Öffentlichkeitsgebot entsprochen.

Die Herstellung von Öffentlichkeit allein durch Präsenzangebot reicht heute nicht mehr aus, um Berührungspunkte der Kommunalpolitik in alle Bereiche einer zersplitterten Gesellschaft zu schaffen. Partizipation muss zeitgemäß sein. Besondere Anstrengungen sind zur Aktivierung von beteiligungsfernen Gruppen (insbesondere Jugendliche sowie Migrantinnen und Migranten) zu unternehmen. Digitale Formate und digitale Einwohnerfragestunden stellen dafür ein schlüssiges Mittel dar.

Information, Kommunikation, Transparenz sind unabdingbar für die Akzeptanz von lokalen Entscheidungen und das Vertrauen in die Politik vor Ort. Der Vertrauensverlust ist offenkundig. Fehlende (digitale) Partizipations- und Dialogmodelle haben dazu einen Beitrag geleistet.

Grundlage für die Schaffung von Vertrauen zwischen Bürger und Repräsentanten benötigt Information und Kommunikation. Dabei sind Einwohnerfragestunden ein wichtiger Baustein. Die Erweiterung auf den digitalen Zugang gewährleistet, dass der lokale Diskurs zu den politischen Themen im Ort ganzheitlich und gleichberechtigt geführt werden kann.

Die Landesgesetzgeber sind aufgefordert, die Einwohnerfragestunden nach dem Vorbild von Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt obligatorisch im jeweiligen Kommunalverfassungsgesetz bzw. Gemeindeordnung auszugestalten.

Die veränderten Anforderungen der Öffentlichkeit an (digitale) Partizipationsprozesse müssen Gesetz- und Satzungsgeber darüber hinausgehend zwingen, auch digitale Angebote zu schaffen. Das gilt auch für Einwohnerfragestunden, die Interaktion von Einwohnern auch ohne Präsenzpflicht möglich machen müssen.

Dies muss insbesondere schon deshalb gelten, weil in einigen Bundesländern bereits kommunale Gremiensitzungen in Hybridform stattfinden dürfen.²⁰ Damit soll insbesondere die Attraktivität des Ehrenamts erhöht werden. Es würde dem Sinn und Zweck des Öffentlichkeitsprinzips widersprechen, stellte man diese Attraktivität und Niederschwelligkeit der Teilhabe i. R. v. Einwohnerfragestunden gerade der interessierten Öffentlichkeit nicht bereit.

II. Erfolgreiche kommunale Selbstverwaltung benötigt eingebundene lokale Gesellschaft

Kommunalpolitik, die Wünsche und Meinungen in lokale Entscheidungsprozesse nicht mit einbezieht, kann nicht funktionieren. Erfolgreiche kommunale Selbstverwaltung benötigt eine eingebundene lokale Gesellschaft. Attraktive und qualitätsvolle digitale Einwohnerfragestunden stellen dabei einen notwendigen Beitrag dar. 🔒

20 Vgl. z. B. § 58 a GO NRW, § 64 Abs. 3 NKomVG, Art. 47 a BayGO, § 37 a GemO BW, § 35 a Abs. 2 GO SH, § 34 Abs. 1 a BbgKVerf.

Dr. Daniel Zimmermann, Ludwigsburg*

Bürgerbeteiligung gleich mehr Akzeptanz und bessere Ergebnisse?

Ein kritischer Blick auf das Partnerschaftsprinzip in der europäischen Förderpolitik

I. Einführung

Seit einigen Jahren werden von den Bürgern Forderungen an Entscheidungsträger auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene gestellt, dass sie in zentralen Anliegen mitsprechen und mitentscheiden wollen. Tatsächlich wünschen sich mehr als 80 % der Bürger mehr Mitsprachemöglichkeiten.¹ Dabei reicht das Spektrum der Bürgerbeteiligung von Konsultationen oder Zukunftskonferenzen, die für die Verwaltung keine Bindungskraft auslösen, bis hin zu Volks- oder Bürgerentscheiden, bei denen die Bürger direkt über ein Vorhaben abstimmen.

Inzwischen hat die Diskussion auch die Europäische Union (EU) erreicht. Im Jahr 2009 wurde die Möglichkeit geschaffen, dass sich mind. eine Mio. Unionsbürger aus mind. sieben Mitgliedstaaten mit einer Bürgerinitiative an die Europäische Kommission wenden können, damit sie zum Anliegen der Bürgerinitiative einen Rechtsakt vorzuschlägt.² Im Mai 2022 wurde die Konferenz über die Zukunft der EU abgeschlossen, an der die Unionsbürger über digitale Plattformen oder an Konferenzen zu bestimmten Themen Vorschläge zur Weiterentwicklung der EU machen konnten.³ Für den Bereich der europäischen Förderpolitik stellt die Europäische Kommission derzeit Überlegungen an, wie die Bürger in die Ausgestaltung von europäischen Förderprogrammen einbezogen werden könnten.

Die Europäische Kommission verspricht sich davon, dass die Qualität der Investitionen verbessert werden könnte.⁴

Anlass genug also, um sich im letzten Beitrag dieser Reihe der Frage zu widmen, inwiefern es sinnvoll sein könnte, bei der Ausgestaltung europäischer Förderprogramme zusätzlich zu den etablierten Wirtschafts- und Sozialpartnern auch die Bürger zu berücksichtigen.

* Der Autor ist leitender Studienmanager der Master-Studiengänge Europäisches Verwaltungsmanagement und Public Management für Führungskräfte an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg. Gleichzeitig ist er dort Geschäftsführer des Forschungsinstituts für Anpassungsherausforderungen durch europäische Politiken und weltweite Migration am IAF.

1 Bertelsmann-Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg, Partizipation im Wandel, Unsere Demokratie zwischen Wahlen, Mitmachen und Entscheiden, 2014, S. 13.

2 Siehe dazu *Bühlmaier/Zimmermann*, Die reformierte Europäische Bürgerinitiative, in: apf 2021, S. 27 ff.

3 Informationen zur Konferenz zur Zukunft der EU siehe unter: <https://futureu.europa.eu/?locale=de> (Stand: 05.07.2022).

4 European Commission, Call for expression of interest on innovative implementation of the partnership principle in cohesion policy. Strengthening citizen participation between public authorities and civil society organizations, 2022.