

1. Allgemeines

Die Bürger sind, wollen sie die kommunalpolitischen Entscheidungen im Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) und der Verwaltung kontrollieren und beeinflussen, nicht auf die Ausübung ihres aktiven Wahlrechts alle vier oder fünf Jahre beschränkt. Die Gemeindeordnungen der Länder sehen vielmehr mehrere unterschiedliche sofortige Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte der Einwohner und Bürger vor. Diese lassen sich wie folgt typisieren:

a) **Kommunikativ-informative Einwohner- und Bürgerbeteiligung:**

- Unterrichtung der Einwohner,
- Einwohner- oder Bürgerversammlung,
- Einwohnerfragestunde.

b) **Bürgerbeteiligung mit Entscheidungspflicht des Rates:**

- Einwohner- oder Bürgerantrag

c) **Bürgerbeteiligung mit Letztentscheidungsrecht der Bürger:**

- Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

Die Verpflichtung der Verwaltung zur Unterrichtung der Einwohner in wichtigen Angelegenheiten ist in §§ 20 BW, 16 Bran, 16 MeVo, 23 NRW, 15 RhPf, 20 Saarl, 11 Sachs und 16 a SchlH geregelt. Die übrigen Mitwirkungsrechte werden in einzelnen **Wegbeschreibungen (RF 16 ff.)** vorgestellt.

2. Rechtsgrundlagen für die Einwohner-/Bürgerversammlung

Die Gemeindeordnungen sehen als Mittel bürgerschaftlicher Beteiligung die Einwohnerversammlung oder die Bürgerversammlung (vgl.

- § 20 a BW <Bürgerversammlung>
- Art. 18 Bay <Bürgerversammlung>
- § 17 Bran <Einwohnerversammlung>
- § 8 a Hess <Bürgerversammlung>
- § 16 MeVo <Einwohnerversammlung>
- § 62 Nds <Einwohnerversammlung>
- § 23 Abs. 2 S. 2 NRW <Einwohnerversammlung>
- § 16 RhPf <Einwohnerversammlung>
- § 20 Saarl <Einwohnerversammlung>
- § 22 Sachs <Einwohnerversammlung>
- § 27 Abs. 1 SachsAn <Einwohnerversammlung>
- § 16 b SchlH <Einwohnerversammlung>
- § 15 Abs. 1 Thür <Einwohnerversammlung>

vor.

Mit der Aufnahme der gesetzlichen Bestimmungen über die Einwohner- und Bürgerversammlung wurde die Unterrichtung der Bürger über das kommunale Geschehen verbessert. Damit wird eine umfangreichere Information aller Einwohner und Bürger sichergestellt, um deren Urteilsfähigkeit und das Interesse für das gemeindliche Geschehen zu verbessern. Die Einwohner-/Bürgerversammlung wird für ein besonders geeignetes Mittel angesehen, um den notwendigen Gedankenaustausch zwischen der Gemeinde und den Einwohnern/Bürgern durchführen zu können.

Die Versammlungen dienen dem Zweck, die Einwohner und Bürger **über wichtige Gemeindeangelegenheiten** aus dem Selbstverwaltungsbereich zu informieren, die Meinung der Bürgerschaft zu erkunden sowie Vorschläge und Anregungen zu diesen Angelegenheiten entgegenzunehmen und in den kommunalen Willensbildungsprozeß einfließen zu lassen.

3. Gegenstand einer Einwohner-/Bürgerversammlung

Gegenstand einer Einwohner-/Bürgerversammlung können nur Fragen aus dem Bereich der **örtlichen** Verwaltung sein. Hierzu gehören alle Selbstverwaltungsangelegenheiten und auch Probleme der Auftragsverwaltung, soweit sie örtlichen Bezug haben.

Typische Themen für die Einwohner-/Bürgerversammlungen sind:

- Flächennutzungsplanung,
- Schulentwicklungsplanung,
- Verkehrsplanung,
- Sportentwicklungsplanung,
- Altenplanung.

Überörtliche Angelegenheiten (übertragene Aufgaben, Weisungsaufgaben) dürfen **nur im Rahmen der Befassungskompetenz** zum Gegenstand einer Einwohner-/Bürgerversammlung gemacht werden. Entsprechendes muß gelten, soweit Gemeinden an überörtlichen Aufgaben Mitwirkungsrechte, z.B. Anhörungsrechte im luftverkehrsrechtlichen Verfahren, zustehen (vgl. etwa BVerwG NVwZ 1988, 751).

Vom Gesetz ausgeschlossen ist die Behandlung allgemein politischer Probleme, z.B. von Bundes- und Landesangelegenheiten. Auch darf die Einwohner-/Bürgerversammlung nicht zu agitatorischen Zwecken ausgenutzt werden.

Einwohner-/Bürgerversammlungen im Sinne der Gemeindeordnung sind nicht Versammlungen von Bürgern, zu denen die Parteien oder sonstigen Gruppen einladen.

4. Einberufung zur Einwohner-/Bürgerversammlung

4.1 Pflicht zur Einberufung

Eine Einwohner-/Bürgerversammlung soll mindestens **einmal im Jahr**, ansonsten nach Bedarf durchgeführt werden (so ausdrückl. § 20 a Abs. 1 Satz 2 BW, Art. 18 Abs. 1 Satz 1 Bay, §§ 8 a Abs. 1 Satz 1 Hess, 16 Abs. 1 Satz 1 RhPf, 22 Abs. 1 Satz 2 Sachs, 27 Abs. 1 Satz 1 SachsAn, 16 b Abs. 1 SchlH u. 15 Abs. 1 Satz 2 Thür). Ob und inwieweit Gründe vorliegen, die es zulassen, daß die jährliche Durchführung einer Einwohner-/Bürgerversammlung unterbleibt, ist von Fall zu Fall zu entscheiden. Sicher wird man – wenn auch kaum denkbar – eine Einwohner-/Bürgerversammlung nicht einberufen, wenn eine Unterrichtung mangels geeigneter Themen oder weil die Einwohner/Bürger von anderen bereits bestens informiert sind, nicht notwendig ist.

Teilweise ist die Einberufung **fakultativ** ausgestaltet (vgl. §§ 16 Abs. 1 MeVo, 23 NRW, 20 Saarl), teilweise sehen die Gemeindeordnungen auch eine **Pflicht**, meist im Rahmen einer Sollvorschrift, zur Einberufung einer Bürgerversammlung vor. Eine **Pflicht** zur Einberufung besteht regelmäßig, wenn **eine im Gesetz bestimmte Minderheit der Einwohner oder Bürger** (so ausdrückl. § 20 a Abs. 2 BW, Art. 18 Abs. 2 Bay, §§ 17 Abs. 2 Bran u. 22 Abs. 2 Sachs) oder der Gemeinderat (so ausdrückl. §§ 16 Abs. 1 S. 3 RhPf, 27 Abs. 1 Satz 1 SachsAn u. 16 b Abs. 1 Satz 2 SchlH) die Einberufung verlangt.

Über die **Zulässigkeit des Antrags** auf Einberufung entscheidet der **Gemeinderat**. Ist der Antrag zulässig, **muß** die Versammlung zumeist **innerhalb einer bestimmten Frist, in der Regel drei Monate nach Eingang des Antrags** vom Bürgermeister einberufen werden (so ausdrückl. § 8 a Abs. 2 Satz 1 Hess).

Der Bürgermeister ist verpflichtet, unverzüglich, d. h. ohne schuldhaftes Zögern, eine Einwohnerversammlung einzuberufen, wenn dies der Gemeinderat verlangt. Ein solches Verlangen kann der Gemeinderat nur mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder unter Angabe des Gegenstandes, der in der Einwohner-/Bürgerversammlung zu behandeln ist, beschließen (so ausdrückl. § 16 Abs. 1 Satz 3 RhPf).

4.2 Pflicht zur Einladung durch den Bürgermeister

Zuständig für die Einladung der Einwohner-/Bürgerversammlung ist der Bürgermeister (vgl. § 20 a Abs. 1 Satz 3 BW, Art. 18 Abs. 1 Satz 1 Bay, §§ 8 a Abs. 2 Satz 1 Hess, 16 Abs. 2 Satz 1 RhPf, 22 Abs. 1 Satz 2 Sachs u. 15 Abs. 1 Satz 3 Thür). Die GO SchlH regelt Organisation und Verfahren der Einwohnerversammlung nicht. Insbesondere bleibt dort offen, welches Organ oder Organteil für die Einberufung und Durchführung der Einwohnerversammlung intern zuständig ist. Nach § 16 b Abs. 3 SchlH muß das in der Hauptsatzung geregelt werden.

Die öffentliche Bekanntmachung hat mindestens eine Woche vor der Einwohner-/Bürgerversammlung in den ortsüblichen Bekanntmachungsformen zu erfolgen (so ausdrückl. §§ 20 Abs. 1 Satz 5 BW, 8 a Abs. 2 Satz 2 Hess, 16 Abs. 2 Satz 2 RhPf, 22 Abs. 1 Satz 3 Sachs u. 15 Abs. 1 Satz 4 Thür).

In der Praxis hat es sich als zweckmäßig erwiesen, die Einwohner und Bürger darüber hinaus auf die Einwohner-/Bürgerversammlung durch Bürgerbriefe, öffentliche Aushänge und Hinweise in den Tageszeitungen hinzuweisen.

Da in der Regel in einer Einwohner-/Bürgerversammlung nicht nur ein Gegenstand, sondern mehrere Gegenstände behandelt werden, ist vom Bürgermeister eine Tagesordnung aufzustellen. Hierfür ist, sofern keine ausdrückliche Regelung dies vorschreibt, die Beteiligung der Beigeordneten (vgl. § 34 Abs. 5 RhPf) oder die Einholung der Zustimmung des Stadtvorstands (vgl. § 58 Abs. 2 RhPf) nicht erforderlich. Das ergibt sich daraus, daß eine sinngemäße Anwendung dieser Vorschriften aus dem Gesamthalt der Regelungen über Einwohner-/Bürgerversammlungen nicht geboten erscheint.

5. Durchführung einer Einwohner-/Bürgerversammlung

5.1 Leitung der Einwohner-/Bürgerversammlung

Leiter der Einwohner-/Bürgerversammlung ist der Bürgermeister (vgl. § 20 a Abs. 1 Satz 4 BW, Art. 18 Abs. 3 Satz 2 Bay, §§ 8 a Abs. 3 Satz 1. Hess, 16 Abs. 3 Satz 1 HS. 1 RhPf, 22 Abs. 1 Satz 4 Sachs u. 15 Abs. 1 Satz 5 Thür). In SchlH wird die Leitung in der Hauptsatzung geregelt.

Die Beigeordneten leiten die Einwohnerversammlung in seiner Vertretung, und zwar in der Reihenfolge ihrer Vertretungsbefugnis. Diese zwingende Handhabe ergibt sich aus der Stellung der Beigeordneten (vgl. § 36 Abs. 1 RhPf).

Zur Leitung der Einwohner-/Bürgerversammlung gehört es, die Sitzung zu eröffnen, die Tagesordnungspunkte aufzurufen, das Wort zu erteilen und zu entziehen, die Aussprache zu eröffnen und schließlich die Einwohner-/Bürgerversammlung zu schließen. Der Bürgermeister muß die Sitzung objektiv und unparteiisch leiten. Bei der Worterteilung ist die Reihenfolge der Wortmeldungen maßgebend. Der Versammlungsleiter hat im übrigen jederzeit das Recht, aus formellen Gründen das Wort zu ergreifen. Rechtsmißbrauch läge jedoch dann vor, wenn er – um seine eigene abweichende Meinung zur Geltung zu bringen – den jeweiligen Redner unterbricht oder stört.

Die Einwohner-/Bürgerversammlung ist **kein beschließendes Organ**; es wird ihr daher nicht das Recht eingeräumt, Beschlüsse zu fassen, die den Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung <Bürgermeister>) binden. Sie kann lediglich Empfehlungen abgeben.

Da nur Fragen aus dem Bereich der örtlichen Verwaltung Gegenstand einer Einwohner-/Bürgerversammlung sein dürfen, ist ein Beschluß des Gemeinderates (Rats, Gemeindevertretung) vom Bürgermeister zu beanstanden (vgl. §§ 42 RhPf), wenn er über den durch das Gesetz festgelegten Rahmen hinausgeht (**vgl. Wegbeschreibung RF 10**).

5.2 Aufrechterhaltung der Ordnung

Die **Aufrechterhaltung der Ordnung** bezieht sich vor allem darauf, die für den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung notwendigen äußeren Voraussetzungen zu schaffen (§§ 16 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 RhPf u. 15 Abs. 1 Satz 5, Halbsatz 2 Thür).

Systematisch ist eine Abgrenzung zu den Fragen der Verhandlungsleitung schwierig, weil die Gegenstände ineinander übergehen. Zur Aufrechterhaltung der Ordnung gehört vor allem auch die Beachtung der Ordnungsvorschriften, die sich aus den gesetzlichen Bestimmungen ergeben. Zur Ordnung zählt auch, daß der Versammlungsleiter einem Redner das Wort entziehen kann, wenn er vom Sachthema abweicht oder die Worterteilung zu agitatorischen Zwecken mißbraucht. Der Vorsitzende hat dafür zu sorgen, daß die Erörterung sachlich auf den Bereich der örtlichen Verwaltung beschränkt bleibt.

5.3 Ausübung des Hausrechts

Als Mittel, die Ordnung aufrechterhalten zu können, kommt vor allem das **Hausrecht** in Frage. Aufgrund des Hausrechts kann der Vorsitzende Teilnehmer an der Einwohner-/Bürgerversammlung aus dem Sitzungssaal verweisen. Wer der rechtmäßigen Aufforderung zum Verlassen des Sitzungssaales nicht nachkommt, begeht Hausfriedensbruch (§ 123 StGB). Unter Umständen kann auch schwerer Hausfriedensbruch (§ 124 StGB) vorliegen. Der Bürgermeister kann – auch mit Hilfe anderer Teilnehmer – selbst unmittelbaren Zwang anwenden, weil nach dem Gesetz jedermann das Recht zur Selbsthilfe hat (§ 229 StGB). Selbstverständlich kann der Versammlungsleiter die Polizei hinzuziehen. Bei andauernder Störung der Versammlung durch einen größeren Teilnehmerkreis kann der Versammlungsleiter den Sitzungsraum vollständig räumen lassen und die Einwohner-/Bürgerversammlung beenden.

5.4 Ablauf der Versammlung

Überwiegend **werden** zu den Versammlungen **alle Einwohner** (Einwohnerversammlung) **zugelassen, teilweise auch nur Bürger** (vgl. hierzu VGH München, NVwZ RR-1990, 210).

Im Rahmen der Einwohner-/Bürgerversammlung erfolgt nicht nur eine Information der Einwohner und Bürger, sondern es findet auch eine **Aussprache** über Fragen der örtlichen Verwaltung statt. Bei dieser Aussprache können **nur Einwohner und Bürger das Wort** erhalten. Hiervon kann der Versammlungsleiter Ausnahmen zulassen (vgl. § 20 a Abs. 3 BW, Art. 18 Abs. 3 Satz 1 Bay, §§ 17 Abs. 1 Satz 3 Bran, 8 a Abs. 2 Satz 3 Hess u. 16 Abs. 3 Satz 3 RhPf). Hierbei wird man beispielsweise auch an Sachverständige denken müssen, die nicht in der Gemeinde wohnen. Schließlich wird auch hier den nichtdeutschen Einwohnern die Möglichkeit eröffnet, sich an einer Aussprache zu beteiligen. Vor der allgemein offenen Aussprache (nicht danach!) hat der Bürgermeister den im Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) vertretenen Fraktionen (nur diesen!) Gelegenheit zu geben, zu dem jeweiligen Thema (nur dazu!) Stellung zu nehmen, d.h. ihre Meinung zu sagen (so ausdrückl. § 16 Abs. 3 Satz 3 RhPf). Sie brauchen aber von diesem Recht nicht stets Gebrauch zu machen.

Sofern Beigeordneten ein Geschäftsbereich zugewiesen ist, wird ihnen das Recht eingeräumt, die Einwohner-/Bürgerversammlung über Gegenstände ihres Geschäftsbereichs zu unterrichten (vgl. § 16 Abs. 3 Satz 2 RhPf).

Von diesem Recht kann der Beigeordnete aber nur im Rahmen der Tagesordnung und nach Worterteilung durch den Versammlungsleiter Gebrauch machen. Bei Ausübung des Unterrichtsrechtes durch die Beigeordneten sind der Grundsatz der Einheit der Verwaltung und die allgemeinen Richtlinien des Bürgermeisters zu beachten.

6. Beschränkung der Einwohner-/Bürgerversammlung auf Gemeindeteile

Einwohner-/Bürgerversammlungen können in größeren Gemeinden auf Ortsteile, Gemeindebezirke und Ortschaften beschränkt werden (vgl. § 20 a Abs. 1 Satz 6 BW, Art. 18 Abs. 1 Satz 2 Bay, §§ 17 Abs. 1 Satz 2 Bran, 8 a Abs. 1 Satz 2 Hess, 23 Abs. 2 Satz 2 NRW, § 62 Abs. 3 Nds, 16 Abs. 1 Satz 2 RhPf, 20 Abs. 1 Satz 2. Halbsatz 2 Saarl, 22 Abs. 1 Satz 2 Sachs, 27 Abs. 1 Satz 2 SachsAn, 16 b Abs. 1 Satz 3 SchlH u. 15 Abs. 1 Satz 3 Thür).

Die Beschränkung der Einwohner-/Bürgerversammlungen auf Teile des Gemeindegebiets (z.B. Ortsbezirke) oder auf bestimmte Angelegenheiten (z.B. Kindertagesstätten) ist vor allem in größeren Gemeinden nicht nur sinnvoll, sondern manchmal auch sachlich geboten.

7. Behandlung der Vorschläge und Anregungen aus der Versammlung

Die Vorschläge und Anregungen aus der Versammlung sollten **innerhalb einer bestimmten Frist von dem für die Angelegenheiten zuständigen Organ der Gemeinde behandelt werden** (vgl. § 20 a Abs. 4 BW, Art. 18 Abs. 4 Bay, §§ 17 Abs. 2 Satz 4 Bran, 22 Abs. 4 Sachs u. 16 b Abs. 2 SchlH). Mit der Formulierung „behandeln“ wird klargestellt, daß nicht bei jedem Vorschlag oder jeder Anregung eine Entscheidung in der Sache folgen muß.

Die Verantwortung der gewählten Vertreter der Gemeinde (Gemeinderat, Bürgermeister, Beigeordnete <Rat, Gemeindevertretung>) darf nicht durch das Forum Einwohner- oder Bürgerversammlung unterlaufen werden. Allerdings wird man davon ausgehen können, daß die Einstellung der Einwohner und Bürger zu bestimmten Fragen für den Gemeinderat (Rat, Gemeindevertretung) und die Gemeindeverwaltung (Bürgermeister) wertvolle Hinweise für Entscheidungen der Gemeindeorgane geben kann. Aus diesem Grunde dient die Einwohner-/Bürgerversammlung nicht nur zur Unterrichtung der Einwohner und Bürger, sondern trägt über die Diskussion auch zur Entscheidungsfindung bei den zuständigen Organen der Gemeinde bei.

8. Unterrichtung über den Verlauf der Einwohner-/Bürgerversammlung

Nach Durchführung einer Einwohner-/Bürgerversammlung hat der Bürgermeister den Gemeinderat hiervon zu unterrichten (so ausdrückl. § 16 Abs. 4 RhPf).

Die Unterrichtungspflicht hat er auch, wenn einzelne oder mehrere Ratsmitglieder an der Einwohner-/Bürgerversammlung teilgenommen haben. Die Unterrichtung kann mündlich (im Rahmen einer Ratssitzung) oder schriftlich erfolgen.

Schrifttum: Franke, Gemeindeversammlung in Schleswig-Holsteins Kreisgemeinden, 1986; Köppler, Die erfolgreiche Bürgerversammlung, 1992; VGH München, NVwZ-RR 1990, 210.