

**3. September 2019**

## **Inhalt**

---

	<b>Seite</b>
<b>Der Gemeinderat-Kompetenzen und Rechtsstellung .....</b>	<b>1-5</b>
<b>Grundsteuer-Abzocke? .....</b>	<b>6-7</b>
<b>„Consul“-Bürgerbeteiligung im digitalen Zeitalter .....</b>	<b>7-10</b>

## **Der Gemeinderat Kompetenzen und Rechtsstellung**

Nach den Kommunalwahlen am 26. Mai dieses Jahres haben sich mittlerweile die neuen Gemeinde- und Stadträte sowie die Kreistage konstituiert. Manche der in diese Gremien Neugewählten werden sich jetzt vielleicht fragen, welche Kompetenzen denn dem Gemeinderat, dem Stadtrat oder dem Kreistag im kommunalen Gefüge zufallen.

In § 1 der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) werden der Gemeinderat und der Bürgermeister als die Organe der Gemeinde benannt. Analog sind nach § 1 der Sächsischen Landkreisordnung (SächsLKrO) der Kreistag und der Landrat die Organe des Landkreises.<sup>1</sup>

§ 1 Abs. 4 der SächsGemO nennt den Gemeinderat und den Bürgermeister als die Organe der Gemeinde. Das sächsische Kommunalsystem beruht auf dem Modell der süddeutschen Ratsverfassung. Danach hat neben dem Gemeinderat auch der Bürgermeister eine eigene Organstellung mit gesetzlich geregelten Zuständigkeiten. Hinzu kommt: sowohl Gemeinderat wie Bürgermeister gehen aus direkten Wahlen der Gemeindebürgerschaft hervor.

Doch zwei wesentliche Eigenschaften kommen nach § 27 SächsGemO allein dem Gemeinderat zu:

- er ist die Vertretung, das Repräsentativorgan, aller Wahlberechtigten der Gemeinde (Bürgerinnen und Bürger einschließlich der EU-Bürger);
- er ist das Hauptorgan der Gemeinde.

### **Volkvertretung**

Die herausgehobene Stellung des Gemeinderats resultiert zunächst daraus, dass er die Volkvertretung auf Gemeindeebene darstellt.

Nach Art. 28 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) muss das Volk in den Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen her-

vorgegangen ist. Weiterhin wird in Art. 86 Abs. 1 der Sächsischen Verfassung (SächsVerf) bestimmt, dass in den Gemeinden das Volk eine gewählte Vertretung haben muss. Von der im GG und der SächsVerf vorgesehenen Möglichkeit, an die Stelle einer gewählten Vertretung die Gemeindeversammlung treten zu lassen, wurde in der SächsGemO auch für kleine Gemeinden kein Gebrauch gemacht.

Als die politische und demokratisch legitimierte Vertretung des Gemeindevolkes „bildet der Gemeinderat das verkleinerte Abbild der in der Gemeinde bestehenden politischen Gruppen und Überzeugungen. Er bildet das Forum, in dem die verschiedenen politischen Kräfte und Strömungen aufeinandertreffen und in dem das politische Leben in der Gemeinde gestaltet wird und im Namen der Bürgerschaft die wichtigen Entscheidungen getroffen werden.“<sup>2</sup>

## Hauptorgan und Vorrangstellung

Als Hauptorgan der Gemeinde kommt ihm eine kommunalpolitische Vorrangstellung zu: er ist das zentrale Entscheidungsgremium der Gemeinde und bestimmt die „Richtlinien der Gemeindepolitik“. Seinen gesetzlichen Niederschlag findet das in den unter § 28 SächsGemO dem Gemeinderat zugewiesenen Aufgaben, insbesondere:

- der Zuständigkeitsvermutung für alle Aufgaben, soweit dafür nicht der Bürgermeister zuständig ist;
- der Festlegung der Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde;
- den Überwachungs- und Kontrollrechten: Der Gemeinderat überwacht die Ausführung seiner Beschlüsse und sorgt beim Auftreten von Missständen in der Gemeindeverwaltung für deren Beseitigung durch den Bürgermeister;
- den Mitwirkungsrechten bei Personalentscheidungen: so entscheidet der Gemeinderat im Einvernehmen mit dem Bürgermeister über die Ernennung, Einstellung, Höhergruppierung und Entlassung der Gemeindebediensteten sowie über die Festsetzung von Vergütungen, auf die kein Anspruch auf Grund eines Tarifvertrags besteht.

## Grundsatzkompetenz

Nach § 28 Abs. 1 bestimmt der Gemeinderat die Richtlinien der Gemeindepolitik, indem er die „Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde“ festlegt. Was darunter zu verstehen ist, wird in der SächsGemO nicht näher bestimmt.

„Die Einflussmöglichkeiten des Gemeinderats müssen einerseits weit genug sein, damit der Gemeinderat seine Stellung als Führungsorgan erfüllen kann... Schließlich ist bei der Abwägung zu berücksichtigen, dass auch Gemeindepolitik in ihren Grundzügen einheitlich gestaltet werden muss und nicht durch unterschiedliche planerische oder konzeptionelle Vorstellungen zerrieben werden darf. Zu den Verwaltungsgrundsätzen zählen folglich die grundsätzlichen Leitlinien, mit denen der Gemeinderat Vorgaben über Programm, Planung und Gestaltung des Gemeindehandelns macht, und mit denen er seine grundsätzlichen kommunalpolitischen Zielsetzungen definiert.“<sup>3</sup>

Beispiele für solche Richtlinien sind:

- konzeptionelle Planungen für die Stadtentwicklung und den Stadtumbau;
- Richtlinien für die Vermietung von gemeindeeigenen Wohnungen an bestimmte, zu bevorzugende Personengruppen;
- Grundsätze für die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen oder Kriterien für die Vermietung gemeindeeigener Versammlungsräume.

Der Bürgermeister hat die vom Gemeinderat aufgestellten „Grundsätze für die Verwaltung“ zu beachten und ist insoweit in seiner Befugnis zur Leitung der Geschäfte eingeschränkt. Umgekehrt darf der Gemeinderat dem Bürgermeister auch keine Einzelweisungen in dessen Zuständigkeitsbereich erteilen. Ein solches Eingriffsrecht ist mit der Grundsatzkompetenz im Wortsinne unvereinbar und widerspricht der innergemeindlichen Kompetenzverteilung und

Machtbalance zwischen Gemeinderat und Bürgermeister. Ebenso besitzt der Gemeinderat keine innere Organisationsbefugnis. Hierzu zählen u.a. die Gliederung der Gemeindeverwaltung, der Geschäftsverteilungsplan, Geschäfte der laufenden Verwaltung usw. Diese Aufgaben gehören nach § 53 SächsGemO in den Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters.

Die kommunalpolitische Steuerungskompetenz des Gemeinderats zeigt sich außerdem in der ausschließlichen Zuständigkeit für die Beschlussfassung über den Gemeindehaushalt (§ 76 Abs. 2 SächsGemO) und die Finanzplanung der Gemeinde (§ 80 SächsGemO).

Der Haushalt als die „in Zahlen gefasste Politik“ enthält vielfache Bindungen und Festlegungen für das künftige gemeindliche Handeln.

## Überwachungsfunktion

Mit dem in § 28 Abs. 3 SächsGemO eingeräumten Überwachungsrecht soll sichergestellt werden, dass der Wille des Gemeinderats unverfälscht vollzogen wird. Die Überwachungsfunktion des Gemeinderats umfasst die Überwachung des Vollzugs der Gemeinderatsbeschlüsse und die Sorge für die Beseitigung von Missständen.

Angelegenheiten, die der Bürgermeister in eigener Zuständigkeit erledigt (z.B. Weisungsaufgaben) unterliegen keiner Überwachung durch den Gemeinderat, es sei denn, es liegen Missstände in der Verwaltung vor. Das Kontrollrecht umfasst auch die dem Bürgermeister gesetzlich zugewiesenen Zuständigkeiten und schließt selbst Zweckmäßigkeitentscheidungen ein, wenn diese zu Missständen führen oder geführt haben.

Treten Missstände auf, hat der Gemeinderat dafür zu sorgen, dass diese durch den Bürgermeister beseitigt werden. Ein Missstand liegt dann vor, wenn

- gesetzliche Vorschriften verletzt werden oder
- absolut unzumutbare Entscheidungen getroffen werden oder
- gegen die kommunalpolitischen Richtlinien verstoßen wird oder
- das Fehlverhalten von Mitarbeitern eine ordnungsmäßige Geschäftsabwicklung in Frage stellt.<sup>4</sup>

„Ein Missstand ist gegeben, wenn die ordnungsgemäße Abwicklung der gemeindlichen Aufgaben und der ordnungsgemäße Gang der Verwaltungsgeschäfte nicht gegeben ist und damit negative Auswirkungen auf das gemeindliche Leben verbunden sind. Es ist nicht erforderlich, dass die Verwaltung insgesamt in Unordnung geraten ist. Mängel hinsichtlich bestimmter Aufgabengebiete oder einzelner Angelegenheiten genügen. Diese Mängel können darauf beruhen, dass der Bürgermeister wiederholt oder in schwerwiegender Weise gegen gesetzliche Bestimmungen (bei Weisungsaufgaben auch gegen rechtmäßig ergangene Weisungen der Rechtsaufsichtsbehörde) verstößt, bei der Ausübung seines Ermessens offensichtlich fehlerhafte Entscheidungen trifft oder Entscheidungen trifft, die offenkundig unzumutbar sind, aber auch, dass er ein eigentlich angezeigtes Handeln unterlässt oder die Gemeindebediensteten nicht in der gebotenen Weise beaufsichtigt. Der Verstoß muss von Gewicht und einer gewissen Nachhaltigkeit sein. Einmalige oder geringfügige Verstöße stellen keinen Missstand dar. Ebenso kann der Gemeinderat eine Entscheidung des Bürgermeisters nicht allein deshalb rügen, weil er ein anderes Vorgehen für zumutbarer erachtet hätte.“<sup>5</sup>

## Personalentscheidungen

Wichtige personalrechtlichen Entscheidungen wie die Ernennung, Einstellung, Höhergruppierung und Entlassung der Gemeindebediensteten werden einvernehmlich zwischen dem Bürgermeister und dem Gemeinderat getroffen.

Das Einvernehmen kann hergestellt werden, wenn der Bürgermeister eine Beschlussvorlage unterbreitet, die der Gemeinderat billigt, oder der Gemeinderat aus dem Kreis der in Betracht kommenden Bewerber eine Person auswählt und den Bürgermeister zur Zustimmung auffordert. Ebenso kann der Gemeinderat dem Bürgermeister auch eine Vorauswahl überlassen und

sodann aus dem vom Bürgermeister (vorab) gebilligten Personenkreis seine Entscheidung treffen.

Die Erteilung des Einvernehmens muss vom Bürgermeister als Organ erfolgen, kann nicht durch einen Beigeordneten vollzogen werden. Im Falle der Verhinderung des Bürgermeisters ist der allgemeine Stellvertreter zuständig.

Kommt das notwendige Einvernehmen nicht zustande, entscheidet der Gemeinderat, wobei eine Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Stimmberechtigten erforderlich ist (die Stimme des Bürgermeisters mit eingerechnet). Eine nochmalige Entscheidung des Gemeinderats ist auch dann erforderlich, wenn der Gemeinderat bereits seine Wahl mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit getroffen haben sollte, der der Bürgermeister seine Zustimmung versagt hat. Kommen weder ein Einvernehmen noch eine Zwei-Drittel-Mehrheit zustande, kann die geplante Personalmaßnahme nicht getroffen werden.<sup>6</sup>

### **Aufgabenkatalog des Gemeinderats**

Von erheblicher Bedeutung für die herausgehobene Stellung des Gemeinderats sind die in § 28 Abs. 2 SächsGemO in 21 Punkten aufgezählten Angelegenheiten, die allein in die Entscheidungszuständigkeit des Gemeinderats fallen. Die in diesem Katalog genannten Aufgaben dürfen weder auf einen Ausschuss noch auf den Bürgermeister übertragen werden. Hierzu gehören:

1. die Festlegung von Grundsätzen für die Verwaltung der Gemeinde,
2. die Bestellung der Mitglieder von Ausschüssen des Gemeinderats, der Stellvertreter des Bürgermeisters, der Beigeordneten...,
3. die Übernahme freiwilliger Aufgaben,
4. Satzungen, anderes Ortsrecht und Flächennutzungspläne,
5. die Änderung des Gemeindegebietes,
6. die Entscheidung über die Durchführung eines Bürgerentscheides oder die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens,
7. die Verleihung und Aberkennung des Ehrenbürgerrechts,
8. die Regelung der allgemeinen Rechtsverhältnisse der Gemeindebediensteten,
9. die Übertragung von Aufgaben auf den Bürgermeister,
10. die Erteilung des Einvernehmens zur Abgrenzung der Geschäftskreise der Beigeordneten,
11. die Übertragung von Aufgaben auf das Rechnungsprüfungsamt,
12. der Entzug der Leitung des Rechnungsprüfungsamtes...,
13. die Entscheidung der Auswahl des örtlichen Prüfers...,
14. die Verfügung über Gemeindevermögen, das für die Gemeinde von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung ist,
15. die Errichtung, Übernahme, wesentliche Veränderung, vollständige oder teilweise Veräußerung und die Auflösung von Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen sowie die unmittelbare und mittelbare Beteiligung an solchen,
16. ein Haushaltsstrukturkonzept,
17. die Bestellung von Sicherheiten, die Übernahme von Bürgschaften und von Verpflichtungen aus Gewährverträgen und den Abschluss der ihnen wirtschaftlich gleichkommenden Rechtsgeschäfte, soweit sie für die Gemeinden von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind,
18. Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse, Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Sondervermögen und Treuhandvermögen,
19. die allgemeine Festsetzung von Abgaben,

20. den Verzicht auf Ansprüche der Gemeinde und die Niederschlagung solcher Ansprüche, die Führung von Rechtsstreitigkeiten und den Abschluss von Vergleichen, soweit sie für die Gemeinde von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind,
21. den Beitritt zu Zweckverbänden und den Austritt aus diesen.

### Fehlende Parlamentseigenschaft

Der Gemeinderat stellt zwar die gewählte Vertretung des Volkes in den Gemeinden dar, ist damit jedoch nicht ein Parlament im staatsrechtlichen Sinne. Auch wenn umgangssprachlich häufig von „Kommunalparlamenten“ die Rede ist und die gewählten Mitglieder kommunaler Vertretungen als „Kommunalabgeordnete“ bezeichnet werden, ist das staatsrechtlich dennoch nicht korrekt.

Der Gemeinderat ist deshalb kein Parlament, weil er kein Gesetzgebungsorgan ist, das im System der Gewaltenteilung neben den Organen der Exekutive und der Judikative steht. Der Gemeinderat ist Organ einer Selbstverwaltungskörperschaft, die insgesamt zur Exekutive zählt und damit auch bei der Rechtssetzungstätigkeit im System der staatlichen Gewaltenteilung dem Bereich der Verwaltung und nicht der Gesetzgebung zuzuordnen ist.

Im Unterschied zu Bundestag und Landtag steht beim Gemeinderat das Verwaltungshandeln im Vordergrund. Dagegen sind Bundestag und Landtag als klassische Legislativorgane nur in Ausnahmefällen mit verwaltenden Aufgaben befasst. Der Gemeinderat, der das den Gemeinden durch Gesetz verliehene Satzungsrecht ausübt, wird hierdurch nicht zum Legislativorgan. Die Befassungskompetenz des Gemeinderates ist nun mal auf Angelegenheiten des gemeindlichen Wirkungskreises beschränkt.

Die fehlende Parlamentseigenschaft des Gemeinderats kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Tätigkeit der Gemeinden durch die Rechtsaufsichtsbehörden des Freistaates überwacht wird (Art. 89, Abs. 1 SächsVerf, § 111 SächsGemO), die ein Teil der Exekutive sind. Für Landtag und Bundestag hingegen wäre es völlig undenkbar, dass sie von einem Organ der Exekutive unter Aufsicht gestellt würden.

AG

<sup>1</sup> Die Sächsische Gemeindeordnung (SächsGemO) und die Sächsische Landkreisordnung (SächsLKrO) sind die grundlegenden Gesetze der sächsischen Kommunalverfassung, sie sind für die Gemeinden bzw. für die Landkreise die wesentlichen Gesetze, nach denen diese Selbstverwaltungskörperschaften tätig werden. Wenn in den folgenden Ausführungen die Rechtsstellung und Kompetenzen des Gemeinderats behandelt werden, dann gilt das ebenso für den Stadtrat in Städten sowie für den Kreistag in den Landkreisen, da die SächsLKrO analoge Bestimmungen für die Landkreise enthält. Nur da, wo Besonderheiten für die Landkreise bestehen, wird ausdrücklich darauf eingegangen.

<sup>2</sup> Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar ..., G § 27, Rn. 8.

<sup>3</sup> Ebenda, G § 28, Rn. 2.

<sup>4</sup> Vgl. Sächsische Gemeindeordnung. Kommentar, Hrsg.: Binus/Sponer/Koolmann, Kommunal- und Schulverlag 2016, S. 120.

<sup>5</sup> Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. Ergänzbare Kommentar ..., G § 28, Rn. 35.

<sup>6</sup> Vgl. ebenda G § 28, Rn. 39ff.

# Grundsteuer-Abzocke?

## Steuererhöhungen sind in Kommunen nur noch selten Thema

Fällt dem Staat was Neues ein, muss es wohl ne Steuer sein... das ist landläufig die Meinung vieler Bürger. Doch es gibt einen erheblichen Unterschied zwischen kommunalen Steuern und der Steuerpolitik von Bund und Ländern. Das zeigt eine Studie deutlich. Demnach sind die Kommunen mit Steuererhöhungen auffallend zurückhaltend...

Steuererhöhungen sind bei Bürgern bekanntlich so beliebt wie die Krätze. Und so sind die Kommunen bei der Grundsteuer und auch beim Thema Gewerbesteuer durchaus vorsichtig, vor allem vor anstehenden Kommunalwahlen. So wäre eine Meldung an sich, dass die Steuern der Kommunen im vergangenen Jahr weniger stark gestiegen sind, an sich noch nicht erstaunlich. Schließlich fanden im Mai in 10 Bundesländern Kommunalwahlen statt. Ein Blick in die gut 11.000 Kommunen zeigt aber deutlich, dass hier wohl nicht der Grund für die Zurückhaltung liegt.

Vielmehr legt eine neue Studie der Beratungsgesellschaft Ernst & Young die Annahme nahe, dass Deutschlands Städte und Gemeinden nur dann die Grund- und Gewerbesteuern erhöhen, wenn sie aus finanziellen Gründen keine andere Möglichkeit mehr haben, etwa weil sie sich in Haushaltssicherungskonzepten befinden. Denn es zeigt sich: Kommunen und Regionen, die wirtschaftlich ordentlich darstehen, neigen so gut wie nie zu Steuererhöhungen. Während etwa im Saarland mehr als jede zweite Kommune vergangenes Jahr die Grundsteuer heraufsetzte, war es in Bayern nicht einmal jede 20. Stadt oder Gemeinde. Ganz ähnlich das Bild bei der Gewerbesteuer: Im Saarland erhöhten 40 Prozent der Kommunen den Satz, in Bayern nur rund 3 Prozent.

## Steuererhöhungen sind seltener geworden

Die Zahlen belegen, dass der wirtschaftliche Aufschwung auch die Kommunen erreicht hat, wenn auch finanziell noch nicht so stark, wie Bund und Länder, die unterm Strich mehr Schulden abbauen konnten.

Deutschlandweit ging die Grundsteuer laut Studie 2018 in knapp elf Prozent der Städte und Gemeinden rauf, die Gewerbesteuer in gut acht Prozent. Immerhin haben einige Kommunen sie auch gesenkt - allerdings unterm Strich jeweils rund 60 Kommunen.

Der Anteil der Kommunen, die ihre Hebesätze erhöhen, geht seit einigen Jahren stetig zurück, und zwar bei beiden Steuerarten. „Die gute Konjunktur hat in den vergangenen Jahren zu einer finanziellen Entlastung der Kommunen und zu sinkenden Schulden geführt“, resümiert EY-Experte Bernhard Lorentz. „Damit nahm der Handlungsdruck bei einigen Kommunen ab, Steuererhöhungen wurden seltener nötig.“

## Bandbreite bei den Steuern bleibt sehr hoch

Wie wichtig die beiden Steuern für die kommunale Selbstverwaltung der Städte und Gemeinden sind, zeigt sich auch in der Bandbreite. Sie reichen bei der Gewerbesteuer von einem Hebesatz von 0 (den nach wie vor eine Reihe von Kommunen verlangen) bis zu einem Hebesatz von 1050 Prozent - zu finden im hessischen Lautertal im Odenwald. Die Gemeinde mit gut 7000 Einwohnern hatte ihre Steuer im vergangenen Jahr von gut 600 Prozent auf diesen Wert überhalb der Marke von 1000 Prozent erhöhen müssen. Hintergrund ist eine sehr schlechte finanzielle Lage der Kommune. Bürgermeister Andreas Heun hatte die drastische Erhöhung für den Haushaltsplan 2018 vorgeschlagen und im Gemeinderat durchgesetzt. Auch die Gewerbesteuer wurde damals drastisch erhöht.

Schaut man auf die Regionen, so ergibt sich das weiterhin höchste Steuerniveau in Nordrhein-Westfalen. Die im Schnitt niedrigsten Grundsteuern hat Schleswig-Holstein. Unternehmen zahlen derweil durchschnittlich in Brandenburg am wenigsten.

### **So sieht die Steuerpolitik in den Bundesländern aus**

Verhältnismäßig viele Grundsteuer-Erhöherungen gab es 2018 außer im Saarland auch in Mecklenburg-Vorpommern (30 Prozent) und Niedersachsen (19), eher wenige dagegen außer in Bayern auch in Thüringen (5) und Baden-Württemberg (8). Bei der Gewerbesteuer standen hinter dem Saarland ebenfalls Mecklenburg-Vorpommern (23 Prozent) und Niedersachsen (18) ganz oben, am anderen Ende der Skala reihten sich knapp über Bayern Brandenburg (3) und erneut Baden-Württemberg (5) ein.

In Euro gerechnet sieht das Bild so aus: Die Einwohner Mecklenburg-Vorpommerns haben 2018 im Schnitt 111 Euro Grundsteuer an ihre Kommune gezahlt. Geringer war die durchschnittliche Pro-Kopf-Belastung nur in Thüringen (109 Euro), Sachsen-Anhalt (107 Euro) und Brandenburg (106 Euro). In den westlichen Bundesländern müssen die Bürger mehr zahlen. In Nordrhein-Westfalen im Schnitt 206 Euro pro Kopf, in Hessen 183 Euro und in Schleswig-Holstein 151 Euro.

Dazu muss man sagen, dass die Grundsteuer B in Mecklenburg-Vorpommern sogar am stärksten gestiegen ist - zumindest rein prozentual, nämlich um knapp 10 Prozent. Es folgt das Saarland mit einer deutlichen Erhöhung vor Niedersachsen. Hier legte die Grundsteuer B im Jahresvergleich um gut 7 Prozent zu. Der durchschnittliche Hebesatz beträgt nun 386 Prozent. Auch hier mit erheblichen Schwankungen. Zahlen die Einwohner in Gorleben einen Hebesatz von 250 Prozent, sind es in der Landeshauptstadt Hannover 600 Prozent. Was im Vergleich der Großstädte immer noch moderat ist. Berlin langt mit 810 Prozent zu.

### **Steuererhöhungen sind eine Gefahr für Kommunen**

Freiwillig erhöhen auch laut der Beratungsgesellschaft die wenigsten Kommunen ihre Steuern. Das passiere nur, wenn „sie sich nicht anders zu helfen wissen“, heißt es in der Studie. Ernst and Young betrachtet denn Steuererhöhungen ohnehin als ein zweischneidiges Schwert. „Vielen hochverschuldeten Kommunen in strukturschwachen Regionen blieb in den vergangenen Jahren gar nichts anderes übrig, als zum Teil massiv an der Steuerschraube zu drehen, um überhaupt die Chance auf einen ausgeglichenen Haushalt zu haben“, erklärt die Beratungsgesellschaft. „Allerdings sank damit auch die Attraktivität der Kommune für Bürger und Unternehmen.“ Es droht also häufig eine Spirale nach unten.

(gelesen bei: <https://kommunal.de/>)

## **„Consul“ Bürgerbeteiligung im digitalen Zeitalter**

Eine „neue“ kostenlose Software namens Consul hebt die Bürgerbeteiligung auf ein höheres Niveau. Weltweit hat die Software ihren Siegeszug schon angetreten. Nun steht es auch in Deutschland in den Startlöchern.

Von New York bis Madrid, von Paris bis Buenos Aires versuchen Städte, ihr Miteinander mithilfe von modernen Technologien offener, transparenter und partizipativer zu gestalten. Sie alle benutzen seit kurzem die Demokratie-Software Consul. Consul belebt den urbanen, digitalen Diskurs und ermächtigt die Bürgerinnen und Bürger, die Geschehnisse des kommunalen Miteinanders selbst zu gestalten.

Auch in Deutschland gehören auf kommunaler Ebene Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie mittlerweile mehr und mehr zum politischen Alltag. Davon zeugen unzählige Bürgerbeteiligungsprozesse und die knapp 8000 Bürgerbegehren, die bisher bundesweit stattfanden (davon ca. 350 in Sachsen). Dennoch hinken wir bei digitaler Partizipation sowohl in Sachsen als auch in Deutschland hinterher bzw. schöpfen die Möglichkeiten nicht aus, die die Digitalisierung auch in diesem Bereich bietet.

Konventionelle Beteiligungsprozesse stoßen oft an ihre Grenzen, da nicht selten die immer Gleichen und leider oft zu wenige teilnehmen bzw. die wenigsten Instrumente für die große Masse ausgelegt sind. Zu einen sinnvollen Prozess, an dessen Ende bestenfalls eine Abstimmung steht, gehört jedoch eine breite und frühzeitige Einbeziehung möglichst aller Bürger\*innen.

Dabei bietet der digitale Raum die einzigartige Möglichkeit einer breiten Interaktion - auch mit Menschen, die bisher aufgrund fehlender Mobilität, zeitlichen Gründen oder fehlendem Zugang kaum beteiligt werden konnten.

Zwar sind Partizipationsplattformen kein Allheilmittel – die Seele der Demokratie ist und bleibt das persönliche Gespräch - aber der digitale Raum kann diese sinnvoll ergänzen. Das beste Beispiel wie sinnvoll eine derartige Ergänzung sein kann, lieferte die spanische Hauptstadt Madrid mit der Entwicklung der Open-Source-Plattform „Consul“.

Consul wurde 2015 als Demokratie-Software entwickelt, die die Bürger\*innen ermächtigt, die Geschicke ihrer Stadt selbst mitzugestalten. Sie können Gesetzesideen einbringen, über die städtische Mittelverwendung abstimmen, oder über drängende Probleme in ihren Vierteln diskutieren. Dabei wurde schon unter anderem über autofreie Innenstädte, die Kosten des öffentlichen Nahverkehrs, die Energieversorgung, den Ausbau von Radwegen, soziale Treffpunkte und die Begrünung der Stadt diskutiert und abgestimmt.

Mit Consul als Ergänzung zu den konventionellen Beteiligungsprozessen und als Plattform auf der alle Ergebnisse zusammenlaufen, konnte eine neue Dimension politischer Aktivierung erreicht werden. Mittlerweile sind hundertausende Madrilenen bei „Decide Madrid“ (der madrilenenischen Consul-Version) registriert und nutzen diese regelmäßig.

Die von der UN ausgezeichnete Open Source-Software kommt heute schon in 34 Ländern und in mehr als 100 Städten und Organisationen zum Einsatz. Millionen Menschen nutzen sie regelmäßig, um Gesetzesideen einzubringen, über die städtische Mittelverwendung abzustimmen, oder um über drängende Probleme in ihren Vierteln zu diskutieren.

### **Dabei stützt sich Consul auf fünf Säulen:**

- Debatten - Diskussionsplattform, die nicht zu einer direkten Entscheidungsfindung führt, sondern der Stadt einen Einblick in die öffentliche Meinung und den Bürger\*innen die Möglichkeit gibt, sich untereinander auszutauschen und ihre Erfahrungen einzubringen.
- Vorschläge - Bürger\*innen können Ideen für neue Maßnahmen oder Aktionspläne einbringen und unterstützen, die in die Zuständigkeit der Stadtverwaltung fallen. Erreichen sie ein gewisses Quorum, wird darüber abgestimmt.
- Abstimmungen - Es kann sowohl über Vorschläge von Bürger\*innen als auch von Institutionen abgestimmt werden. Außerdem ist es möglich, das gesamte Stadtgebiet oder nur bestimmte Bezirke einzuschließen.
- Bürgerhaushalte - Bürger\*innen können Ausgabenvorschläge für Teile des städtischen Budgets machen, um Projekte in der Stadt umzusetzen. Die Vorschläge, die die meisten Stimmen erhalten, werden umgesetzt.
- Kollaborative Gesetzgebung – Bürger\*innen können sich aktiv an der Ausarbeitung von Gesetzen und Aktionsplänen beteiligen. Gesetzestexte können kommentiert und diskutiert werden.



Consul ist jedoch nicht auf die oben genannten fünf Säulen festgelegt, sondern kann durch die modulare Bauweise relativ einfach an die jeweiligen Bedürfnisse einer Kommune angepasst werden (Instrumente können per Mausklick hinzugefügt oder weggelassen werden).

Dementsprechend haben sich je nach Stadt verschiedene Consul-Variationen herausgebildet, die einander zwar gleichen, sich aber auch durch lokale Besonderheiten unterscheiden. Die Basis ist jedoch der Open-Source-Code, der allen interessierten Städten frei und kostenlos zur Verfügung steht und der von allen Beteiligten (Städte, Universitäten, IT-Expert\*innen) stetig weiter entwickelt wird.

### **Der Prozessablauf für Bürgervorschläge:**

- Jede und jeder kann einen Vorschlag zur Verbesserung der Stadt vorlegen. Die Konfiguration der Plattform hinsichtlich des Unterbreitens von Vorschlägen ist flexibel: Alle, nur die registrierten Personen, je nach Alter, usw..
- Sobald der Vorschlag eingereicht wurde, können ihn andere Personen unterstützen. Jede Institution hat Zugriff auf ein Moderationsmodul, um anstößige Inhalte, Spam usw. zu vermeiden.
- Wenn der Vorschlag die erforderliche Anzahl von Unterstützern erreicht hat, wird abgestimmt. An diesem Punkt kann er von den Bürger\*innen mit Stimmenmehrheit angenommen oder abgelehnt werden.

### **Wichtige Features, die zu beachten sind:**

- Wähler\*innenüberprüfung, um doppelte Abstimmungen zu vermeiden.
- Die Möglichkeit, auch Papierstimmen in die Abstimmung zu integrieren.
- Ein modernes Benachrichtigungssystem, mit dem die Autor\*innen ihren Vorschlag leicht bewerben können.
- Ein Kommentarbereich.

Der damit einhergehende hohe Sicherheitsstandard, die Nutzerfreundlichkeit, sowie die freie Verfügbarkeit und die Anpassbarkeit auf die jeweiligen Stadt-Bedürfnisse haben dazu geführt, dass die Consul-Community auf knapp 100 Städte und mehr als 100 Millionen Nutzer\*innen angewachsen ist. Unter anderem haben sich Metropolen wie New York, Buenos Aires oder Turin angeschlossen und nutzen Consul, um ihr Miteinander mithilfe von modernen Technologien offener, transparenter und partizipativer zu gestalten.

Zwar wurde Consul zuerst in Madrid eingesetzt – und auch dort entwickelt –, mittlerweile hat sich aber eine lebendige Community gebildet, aus allen beteiligten Städten, Universitäten, Organisationen, Aktivisten und freien Programmieren. Gemeinsam entwickeln sie die Software weiter und tauschen ihre Erfahrungen aus. Dies hilft die Software anwendungsfreundlicher und sicherer zu machen, sowie die Partizipation zu steigern. Zudem findet ein jährliches Treffen statt, die ConsulCon, auf der neue Ideen vorgestellt werden und die digitalen und demokratischen Herausforderungen für die Kommunen diskutiert werden.

Mit Consul ist die „Wir nehmen es selbst in die Hand“- Demokratie wieder in den Städten angekommen! Jetzt bringt Mehr Demokratie die Software nach Deutschland. In Kürze ist die deutsche Übersetzung fertig, dann können sich auch hier Bürgerinnen und Bürger aktiv in die Gestaltung ihrer Stadt einbringen. Gerade ist Mehr Demokratie im Gespräch mit deutschen Städten, um Pilotprojekte zur Nutzung der Software anzustoßen.

Um mit Consul zu arbeiten, ist der Kontakt zu <https://github.com/consul/consul>, der GitHub-Quelle von Consul aufzunehmen. Dort gibt es Unterstützung sowohl in technischer Hinsicht als auch bezüglich der Weitergabe der administrativen, organisatorischen und rechtlichen Erfahrungen aus dem Netzwerk verschiedener Institutionen, die derzeit Consul nutzen. Aus technischer Sicht ist Consul eine Open-Source-Software, die unter Lizenz von Affero GPL v3

veröffentlicht wird. Dies bedeutet, dass es völlig kostenlos zu installieren, zu verwenden und zu ändern ist. Es ist keine Zahlung erforderlich.

*(Ein Dossier zu „Consul“ kann unter [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de) abgerufen werden)*

**Impressum:**

Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.  
01127 Dresden  
Großenhainer Straße 99  
Tel.: 0351-4827944 oder 4827945  
Fax: 0351-7952453  
[info@kommunalforum-sachsen.de](mailto:info@kommunalforum-sachsen.de)  
[www.kommunalforum-sachsen.de](http://www.kommunalforum-sachsen.de)  
Redaktion: A. Grunke  
V.i.S.d.P.: P. Pritscha

*Die Kommunal-Info dient der kommunalpolitischen Bildung und Information und wird durch Steuermitel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts finanziert.*



