

Dr. Andreas Paust

## **Neue Chancen für Kommunalpolitiker: Bürgerbeteiligung initiieren, konzipieren, kontrollieren**

*Ehrenamtliche Kommunalpolitiker tun sich häufig schwer mit Bürgerbeteiligung. Denn ihre primäre Aufgabe ist es, sich in den kommunalen Gremien zu beraten und politischen Entscheidungen zu treffen. In der Regel haben sie weder Zeit noch Veranlassung, sich mit der Einbeziehung der Bürger in die lokalen Entscheidungsprozesse zu beschäftigen. Warum sie es dennoch tun sollten und wie sie dabei ihre eigene Rolle als Kontrolleure der Verwaltung und als Mittler zwischen Bürgerschaft und Verwaltung stärken können, beschreibt der nachfolgende Beitrag.*

### **Einleitung**

Geringe  
Zeitkapazitäten für  
Bürgerdialoge

Zehn Prozent. Das ist der Zeitaufwand, den ehrenamtliche Kommunalpolitiker in Nordrhein-Westfalen für Kontakte zu Bürgern, Vereinen etc. im Rahmen ihrer Mandatstätigkeit aufwenden. Die restliche Zeit geht für Rats-, Kreistags- und Ausschusssitzungen sowie für Fraktionssitzungen und sonstige interne (Vor-)Besprechungen drauf (vgl. Bogumil/Garske/Gehne 2017:50). In Bundesländern mit konkordanzdemokratischen Systemen (vgl. Bogumil/Holtkamp 2016) und vielen kleinen Kommunen sind die Zahlen nicht ganz so dramatisch: So berichten in Baden-Württemberg immerhin fast 40 Prozent der Bürger von Kontakten zu Politikern (vgl. Perry/van Deth 2015:131). Dennoch gilt die Beobachtung, dass ehrenamtlichen Kommunalpolitikern wenig Zeit bleibt, sich im Rahmen ihrer Mandatstätigkeit – die in der Regel neben einer Vollzeit-Berufstätigkeit ausgeübt wird – mit der Einbeziehung von Bürgern in die lokalen Entscheidungsprozesse zu beschäftigen.

Dementsprechend ist auch ihr Interesse an Bürgerbeteiligung niedrig. Trotz der Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern – also auch zu den Wählern – halten Kommunalpolitiker wenig von Bürgerbeteiligung, weil sie dadurch die repräsentative Demokratie gefährdet sehen (vgl. Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg 2014:16).

Zweifel an  
Bürgerbeteiligung

Und haben sie nicht vielleicht Recht? Sind nicht der regelmäßige Plausch mit Nachbarn und Bekannten auf dem Wochenmarkt, der Austausch mit den Vereinskollegen im örtlichen Sportverein und die Gespräche mit Arbeitskollegen Bürgerbeteiligung im besten Sinne? Überhaupt: Sind kommunale Mandatsträger nicht selbst Bürgerinnen und Bürger mit Familien und Freunden, die dort leben, wo sich ihre Entscheidungen niederschlagen? Subjektiv haben Kommunalpolitiker keine Veranlassung, sich über ihre Mandatsträgeraufgaben hinaus mit Bürgerbeteiligung zu beschäftigen, weil Bürgerbeteiligung seit Freiherr vom Stein der entscheidende Aspekt der kommunalen Selbstverwaltung ist.

Wenn also ehrenamtliche Kommunalpolitiker weder Zeit noch Interesse und nur wenig Veranlassung haben, sich mit Bürgerbeteiligung zu beschäftigen, warum sollten sie es dennoch tun?

## **Ohne Bürgerbeteiligung geht es nicht**

Weil es heute kaum noch kommunale Entscheidungen gibt, die ohne Bürgerbeteiligung vonstattengehen. Das fängt an mit der in zahlreichen Gesetzen normierten vorgezogenen oder frühzeitigen Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung, reicht über die von vielen Fördergebern auf EU-, Bundes- und Landesebene geforderte Partizipation und endet mit der von einer zunehmenden Zahl von Kommunalverwaltungen durchgeführten freiwilligen Bürgerbeteiligung. Wenn sich Kommunalpolitiker nicht mit Bürgerbeteiligung beschäftigen, überlassen sie dieses Feld anderen Akteuren – allen voran den hauptamtlichen Verwaltungsspitzen.

Bürgerbeteiligung  
nicht den  
Verwaltungen  
überlassen

Das aber ist insofern fatal, als spätestens bei fehlender oder mangelhafter Bürgerbeteiligung Kommunalpolitiker die Adressaten

des Protests sind. Sie werden Opfer kritischer Leserbriefe, E-Mails und Shitstorms; sie müssen sich mit Demonstranten rumschlagen; sie sind es, die ihre Beschlüsse gegen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide verteidigen müssen.

Politiker als  
Bindeglied zwischen  
Bürgern und  
Verwaltung

Die zunehmenden Forderungen aus der Bürgerschaft, an Entscheidungsprozessen beteiligt zu werden, und die zunehmende Professionalisierung der hauptamtlichen Verwaltungen bei der Bürgerbeteiligung sollten für Kommunalpolitiker deshalb Anlass sein, sich näher mit Bürgerbeteiligung zu befassen. Schließlich liegt ihre Rolle darin, Bindeglied zwischen Verwaltung und Bürgerschaft zu sein. Es ist ihre entscheidende Aufgabe, die Interessen der Wähler zu vertreten und dabei die Verwaltung zu kontrollieren („Der Rat überwacht die Durchführung seiner Beschlüsse und der Beschlüsse der Bezirksvertretungen und Ausschüsse sowie den Ablauf der Verwaltungsangelegenheiten.“ § 55 Abs.3 GO NW; ähnlich u. a. § 24 Abs.1 GemO BaWü). Und das gilt selbstverständlich auch für den Umgang der Verwaltung mit Bürgerbeteiligung.

Aber können Kommunalpolitiker überhaupt die richtige Haltung für Bürgerbeteiligung aufbringen? Laufen nicht dialogische Prozesse, die das Herz einer jeden Bürgerbeteiligung ausmachen, so ganz anders ab, als die gewohnte Gremienarbeit?

Tatsächlich gibt es einige fundamentale Unterschiede zwischen der klassischen Ratsarbeit und der Bürgerbeteiligung.

## **Bürgerbeteiligung versus Kommunalpolitik**

Ziele

Während in der Kommunalpolitik Entscheidungen getroffen und Beschlüsse gefasst werden, geht es bei der Bürgerbeteiligung darum, Dialoge zu führen. Ziel sowohl der formellen wie der informellen Bürgerbeteiligung ist immer die Entscheidungsvorbereitung; das repräsentative Entscheidungssystem wird nicht außer Kraft gesetzt. Leider befürchten zahlreiche Kommunalpolitiker genau das, indem sie bei Bürgerbeteiligung zuerst an Bürgerbegehren und Bürgerentscheidungen denken. Tatsächlich aber ist das Ziel guter Bürgerbeteiligung, direktdemokratischen Verfahren zu vermeiden

bzw. – wenn sie nicht vermeidbar sind – konstruktiv zu begleiten (vgl. Allianz Vielfältige Demokratie/Bertelsmann Stiftung 2018a).

Des Weiteren geht es bei der Kommunalpolitik darum, ergebnisorientiert zu handeln. Durch Wahlprogramme vorgegebene oder bei internen Beratungen erarbeitete Positionen sollen durchgesetzt werden. Bürgerbeteiligung dagegen ist immer ergebnisoffen angelegt; es ist gerade das Markenzeichen guter Bürgerbeteiligung, dass am Anfang nicht feststeht, was am Ende herauskommt (vgl. Allianz Vielfältige Demokratie/Bertelsmann Stiftung 2017).

Ergebnisräume

Damit zusammen hängt die Tatsache, dass es bei der Kommunalpolitik immer um Macht geht; um die, wie es Max Weber formuliert hat, „Chance, (...) den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen“ (Weber 1980:28) Demgegenüber ist das Ziel von Bürgerbeteiligung, eine Einigung zu erzielen. Kommunalpolitiker gehen – notgedrungen – Kompromisse ein, bei der Bürgerbeteiligung werden Kompromisse gefunden. Das alles führt zu unterschiedlichen „Umgangsformen“ bei Kommunalpolitik und Bürgerbeteiligung: Ratsdebatten und politische Auseinandersetzungen sind eher davon geprägt, dass Gegensätze betont werden, während Bürgerbeteiligung Gemeinsamkeiten finden will.

Dominierende  
Verhaltensformen

Schließlich sind die Arbeitsformen in der Kommunalpolitik sehr verschieden von Bürgerbeteiligung. Ratsarbeit ist auf Dauer angelegt, Bürgerbeteiligung findet nur vorübergehend statt. Bei der Ratsarbeit geht es darum, Sitzungen zu leiten, Bürgerbeteiligungsveranstaltungen werden moderiert. Vor allem aber: Ratsarbeit ist durch Gemeindeordnungen, Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen reguliert und kontrolliert, Bürgerbeteiligung ist im Ablauf zunächst offen und ungeregelt.

Unterschiedliche  
Arbeitsformen

Die nachfolgende Tabelle 1 fasst die unterschiedlichen Handlungslogiken von ehrenamtlicher Kommunalpolitik und Bürgerbeteiligung zusammen.

Es sind nicht nur das enge Zeitkorsett und die Vielzahl anderer Aufgaben, die Kommunalpolitiker an einer Beschäftigung mit

Kommunalpolitik/Ratsarbeit:	Bürgerbeteiligung:
Entscheidungen treffen	Dialog führen
ergebnisorientiert	ergebnisoffen
Machtausübung	Einigung erzielen
Kompromiss eingehen	Kompromiss finden
Gegensätze betonen	Gemeinsamkeiten finden
auf Dauer angelegt	kurzfristig
Sitzungen leiten	Moderieren
kontrolliert, reguliert	offen, ungeregelt

Tabelle 1: Handlungslogiken von Kommunalpolitik und Bürgerbeteiligung

Anknüpfbarkeit  
von Bürgerdialogen  
an Politikprozesse  
sichern

Bürgerbeteiligung hindern, sondern auch die besonderen Handlungslogiken der Kommunalpolitik. Diese zu ignorieren oder zu negieren wäre ebenso wenig von Erfolg gekrönt wie Versuche, sie durch wohlmeinende Appelle zu überwinden. Maßnahmen zur Etablierung eines Bürgerbeteiligungsverständnisses bei Kommunalpolitikern müssen deshalb zwingend an die Handlungslogiken anknüpfen. Kommunalpolitiker werden nur dann für die Thematik Bürgerbeteiligung sensibilisiert und aufgeschlossen, wenn sie erkennen, dass sie im Rahmen ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit bestimmte Rollenoptionen wahrnehmen können.

## Welche Rollenoptionen haben Kommunalpolitiker?

Kontrollfunktion  
und Qualitäts-  
sicherung

Am engsten zusammen mit der angestammten Kontrollfunktion der Politik gegenüber der Verwaltung hängt die Qualitätssicherung von Bürgerbeteiligung. Kommunalpolitiker haben die Aufgabe, die von der Verwaltung durchgeführten Bürgerbeteiligungsmaßnahmen zu überwachen. Dazu gehört zunächst einmal, von der Verwaltung Informationen und Stellungnahmen über durchgeführte Beteiligungsprozesse einzufordern. In einem weiteren Schritt kann dann die Erarbeitung eines jährlichen Bürgerbeteiligungsberichts

(vgl. z. B. Wissenschaftsstadt Darmstadt 2018) beschlossen werden, der in den Gremien beraten wird.

Ein solches Gremium kann ein eigens eingerichteter „Ausschuss für Bürgerbeteiligung“ sein, der zu den anderen freiwillig gebildeten Ausschüssen tritt (und für den es dementsprechend auch Sitzungsgeld und Verdienstaussfall gibt). Zwar ist Bürgerbeteiligung ein Querschnittsthema, das in allen Fachausschüssen eine Rolle spielen sollte; aber ein übergreifend-koordinierender Blick auf das Thema ist hilfreich (so wie auch der Finanzausschuss den Haushalt für alle Fachbereiche im Blick hat).

Ausschuss für  
Bürgerbeteiligung

Grundsätzlich ist die Aufgabe des Bürgerbeteiligungsausschusses, als Sachwalter der Beteiligung darauf zu achten, dass die Bürger frühzeitig und gut in Entscheidungsprozesse eingebunden werden. So wie der Behindertenbeirat darauf achtet, dass die Belange von Menschen mit Behinderungen bei den Beschlüssen des Rates berücksichtigt werden, achtet der Bürgerbeteiligungsausschuss darauf, dass die Möglichkeiten zur Einbindung von Bürgern ausreichend geprüft und genutzt werden. Das muss nicht bedeuten, dass jede Entscheidung mit einem umfangreichen Bürgerbeteiligungsprozess vorbereitet werden muss. Zur Aufgabe des Ausschusses gehört auch die Beratung darüber, ob und in welchem Umfang ein solcher Prozess nötig ist. Dazu gehört auch, die möglichen Betroffenheiten der Entscheidung zu diskutieren und denkbare Beteiligungsangebote ins Verhältnis zu den finanziellen Auswirkungen des Beschlusses zu setzen. Zu diesem Zweck macht es Sinn, alle Beschlussvorlagen um eine Klausel zur Beteiligung der Bürger zu erweitern, analog der Klauseln für die finanziellen Auswirkungen von Beschlüssen. Nach Beendigung eines Bürgerbeteiligungsprozesses ist Aufgabe des Ausschusses, die durchgeführten Maßnahmen zu überprüfen und Schlussfolgerungen für zukünftige Projekte zu ziehen.

Für den Bürgerbeteiligungsausschuss brauchen die Fraktionen und Ratsgruppen eigene Fachsprecher. Aber auch ohne einen gesonderten Ausschuss kann die Funktion des „Sprechers für Bürgerbeteili-

Fraktionssprecher  
für Bürger-  
beteiligung

gung“ geschaffen werden. Wünschenswert wäre, wenn der Bürgerbeteiligungssprecher kein „Hinterbänkler-Dasein“ führt, sondern eine herausgehobene Rolle in der Fraktionshierarchie einnimmt.

Durch einen Ausschuss für Bürgerbeteiligung mit Mitgliedern und Fachsprechern wird das Thema Bürgerbeteiligung innerhalb der vorgegebenen Gremienstrukturen behandelt und bildet für das repräsentative System keinen Fremdkörper.

Leitlinien für  
Bürgerbeteiligung

Damit die Einbindung der Bürger nicht nur zufällig oder nach dem Neigungsprinzip erfolgt, haben sich viele Kommunen „Leitlinien für Bürgerbeteiligung“ gegeben. Darin wird z. B. festgelegt, unter welchen Bedingungen die Bürger einbezogen werden und welche Ressourcen die Kommune für die Beteiligung bereitstellt. In der Regel werden die Leitlinien in dialogischen Prozessen (also gemeinsam von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft) erarbeitet. Sie werden von der kommunalen Vertretung beraten und beschlossen. Kommunen, die ihren Leitlinien eine besondere Verbindlichkeit verleihen wollen, geben ihnen die rechtliche Form einer Satzung, die vom Rat beschlossen wird (vgl. Allianz Vielfältige Demokratie/Bertelsmann Stiftung 2018b).

Zu den Leitlinien gehört eine sogenannte Vorhabenliste, die alle aktuellen und zukünftigen Projekte der Kommune auflistet, und dabei benennt, inwieweit jeweils Bürgerbeteiligung stattfinden soll. Diese Vorhabenliste wird von der kommunalen Vertretung beraten und beschlossen und in regelmäßigen Abständen aktualisiert. Ihre Umsetzung – insbesondere auch die Frage, wie genau die Bürger im konkreten Fall beteiligt werden sollen – kann im Ausschuss für Bürgerbeteiligung beraten werden.

Theoretisches  
und praktisches  
Know-How der  
Kommunalpolitiker

Wenn Kommunalpolitiker das nötige Know-how über Bürgerbeteiligung erworben haben (z. B. durch Fortbildungsmaßnahmen bei kommunalpolitischen Vereinigungen oder Inhouse-Schulungen zu Beginn einer Wahlperiode, vgl. Allianz Vielfältige Demokratie/Bertelsmann Stiftung 2018c), können sie die Eckpunkte und wesentlichen Elemente eines geplanten Beteiligungsprozesses vorgeben.

Sie können inhaltliche Rahmenbedingungen festlegen sowie zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen beschließen.

Daneben können Kommunalpolitiker ihre im Wahlkampf erprobten Aktivitäten für die Teilnehmerwerbung an Bürgerbeteiligung nutzen und persönlich dafür Sorge tragen, dass sich die Bürger an politischen Entscheidungsprozessen beteiligen. Wer kennt die Wahlkreise und die dort wohnenden Menschen besser als Kommunalpolitiker? Sie wissen am ehesten was zu tun ist, um die dort lebenden Menschen zur Teilnahme an Beteiligungsprozessen zu motivieren. Reicht ein Einladungsflugblatt im Briefkasten oder braucht es eine persönliche Ansprache? Bürgerbeteiligungsaffine Kommunalpolitiker rufen die Bürger zur Teilnahme an Beteiligungsprozessen auf, laden sie bei Hausbesuchen zur Teilnahme ein, holen sie persönlich mit dem „Beteiligungstaxi“ ab und bringen sie nach Veranstaltungen wieder nach Hause – alles Aktivitäten, die ihnen aus Wahlkämpfen wohl vertraut sind.

Spezifisches Wissen  
nutzen

Schließlich sollten sich Kommunalpolitiker nicht zu schade sein, selbst an Bürgerbeteiligungsprozessen teilzunehmen. Es ist auch für Kommunalpolitiker hilfreich, sich gelegentlich durch den Besuch von Bürgerversammlungen und ähnlichen Formaten zu „erden“ und macht bei den Bürgern Eindruck. Allerdings sollten sich Kommunalpolitiker verkneifen, solche Veranstaltungen zu dominieren oder gar parteipolitisch zu kapern.

## **Erfolgsfaktor aufsuchende Beteiligungsformate**

Bekanntlich gibt es Bürger, die sich auf klassische Weise nicht zur Teilnahme an einem Bürgerbeteiligungsprozess aktivieren lassen. Für sie müssen aufsuchende Formate gewählt werden (vgl. Allianz Vielfältige Demokratie/Bertelsmann Stiftung 2018d). Auch hier können Kommunalpolitiker aktiv werden und sich selbst – unter vorübergehender Aufgabe ihrer eigentlichen Rolle als Entscheidungsträger – als Prozessbegleiter und Moderatoren betätigen. Sie können in Einkaufszentren, Kneipen und Kleingärten gehen und die Menschen darüber informieren, was in ihrem Wohnum-

Aktivierung der  
Bürger



feld geplant ist oder welche Entscheidung vorbereitet wird, die sie betrifft. Sie können deren Hinweise und Anregungen aufnehmen, dokumentieren und in den Beteiligungsprozess einspeisen, um das Stimmungsbild aus der Öffentlichkeit zu komplettieren. Vor allem aber können sie ihre Entscheidung noch besser im Interesse ihrer Wählerklientel treffen und damit ihre Rolle als Volksvertreter noch besser wahrnehmen.

Rolle	Aufgabe	Maßnahme
Qualitätssicherer	achtet auf die Qualität von Bürgerbeteiligung und bittet um Rechenschaftslegung	Sich über Beteiligungsmaßnahmen informieren lassen; regelmäßigen Bürgerbeteiligungsbericht beraten
Befürworter	sorgt in den politischen Gremien für ein positives Klima	Einsetzung und Mitarbeit in einem Ausschuss für Bürgerbeteiligung
Initiator	stößt Bürgerbeteiligung an	Beantragung von Bürgerbeteiligung; Beschlussfassung über Beteiligungssatzung und Vorhabenlisten
Gestalter	gibt die Eckpunkte für Bürgerbeteiligung vor	Beschlussfassung über Rahmenbedingungen und Ressourcen; Erarbeitung von Leitlinien
Unterstützer	unterstützt Bürgerbeteiligung öffentlich und wirbt für die Teilnahme daran	Einladung der Bürger und Motivierung zur Teilnahme; Begleitung der Bürger zu Veranstaltungen
Beteiligter	macht bei der Bürgerbeteiligung aktiv mit	Systematisch Bürgermeinungen einsammeln; eigene Beteiligungsmaßnahmen durchführen, selbst Prozessbegleiter sein.

Tabelle 2: Rollen, Aufgaben und Maßnahmen für Kommunalpolitiker bei der Bürgerbeteiligung

Die nebenstehende Tabelle 2 stellt die Rollen, Aufgaben und die sich daraus ergebenden Maßnahmen für Kommunalpolitiker bei der Bürgerbeteiligung zusammen.

## Neues Rollenverständnis für Kommunalpolitiker

Die vorgestellten Maßnahmen beschreiben, wie sich ehrenamtliche Kommunalpolitiker mit Bürgerbeteiligung beschäftigen können, ohne ihre Rolle als gewählte Mandatsträger aufzugeben. Die Maßnahmen sind im Einzelnen weder neu noch besonders originell, sie sind aber in ihrer Summe erst in den wenigsten Kommunen Realität. Ihre Umsetzung trägt dazu bei, dass Kommunalpolitiker im Rahmen ihrer üblichen Arbeit dem Thema Bürgerbeteiligung größere Bedeutung als bisher geben können.

## Literatur

- Allianz Vielfältige Demokratie/Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2017): Qualität von Bürgerbeteiligung. Zehn Grundsätze mit Leitfragen und Empfehlungen. Gütersloh.
- Allianz Vielfältige Demokratie/Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2018a): Bürgerbeteiligung, Volksabstimmungen, Parlamentsentscheidungen. Empfehlungen und Praxisbeispiele für ein gutes Zusammenspiel in der Vielfältigen Demokratie. Gütersloh.
- Allianz Vielfältige Demokratie/Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2018b): Bürgerbeteiligung in Kommunen verankern. Leitlinien, Mustersatzung und Praxisbeispiele für ein verlässliches Zusammenwirken von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft. Gütersloh.
- Allianz Vielfältige Demokratie/Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2018c): Bürgerbeteiligung - Praxisberatung für die Kommunalpolitik. Eine Handreichung für die Weiterbildung von Kommunalpolitikern. Gütersloh.
- Allianz Vielfältige Demokratie/Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2018d): Wegweiser breite Bürgerbeteiligung. Argumente, Methoden, Praxisbeispiele. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2014): Vielfältige Demokratie: Kernergebnisse der Studie „Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden“. Gütersloh.
- Bogumil, Jörg/Garske, Benjamin/Gehne, David (2017): Das kommunale Ehrenamt in NRW. Eine repräsentative Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Nachteilsausgleichs kommunaler Mandatsträger bei flexiblen Arbeitszeiten. Bochum, ZEFIR.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (Hrsg.) (2016): Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland. Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Wiesbaden, Springer VS.
- Perry, Sarah/van Deth, Jan (2015): Soziale und politische Beteiligung in Baden-Württemberg. In: Baden-Württemberg-Stiftung (Hrsg.): Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014. Studien zu Demokratie und Partizipation, Wiesbaden.

Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. 5. Aufl., Tübingen, J. C. B. Mohr:

Wissenschaftsstadt Darmstadt (Hrsg.) (2018): Dritter Bürgerbeteiligungsbericht der Wissenschaftsstadt Darmstadt. Jahresbericht 2017. Online unter: [https://da-bei.darmstadt.de/static/domain/2/2018\\_04\\_26\\_buergerbeteiligungsbericht.pdf](https://da-bei.darmstadt.de/static/domain/2/2018_04_26_buergerbeteiligungsbericht.pdf) [28.01.2019].