

## Bürgerbeteiligung als Herzstück der Kommunalpolitik

### *Das Verhältnis zwischen Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik*

*Paul Renner*

#### **Ausgangslage – Politische Partizipation und Kommunalpolitik**

Kommunalpolitik lebt von der Vielfalt an Meinungen und Ideen ihrer Bürger/innen. Eine frühzeitige Mitsprache stärkt das Vertrauen in die Kommunalpolitik und führt meist zu einer höheren Akzeptanz von politischen Entscheidungen. Vielerorts wird deshalb Bürgerbeteiligung bereits durch Kommunalpolitiker/innen und durch Stadt- und Gemeindeverwaltungen in vielfältiger Weise praktiziert (vgl. Städtetag Baden-Württemberg 2012, S.9ff.)

Seit Jahren ist zu beobachten, dass sich das Demokratieverständnis in der Bürgerschaft gewandelt hat und dass sich unsere Gesellschaft in einem stetigen Veränderungs- und Wandlungsprozess befindet. Auch die Politik auf den unterschiedlichen Ebenen muss sich immer wieder mit diesen demokratischen Veränderungsprozessen auseinandersetzen (vgl. Vetter/Ulmer 2014, S.6). Dies zeigt sich in unterschiedlicher Weise:

Immer mehr Bürger/innen möchten beispielsweise ihr unmittelbares Umfeld mitgestalten und mitbestimmen (vgl. Bielicki 2018, o.S.), sie möchten auf wichtige kommunale Sachthemen Einfluss nehmen und mitgenommen werden. Insofern hat die Bedeutung von kooperativer Demokratie, vor allem auf kommunaler Ebene, in den letzten Jahren stark zugenommen. Die Bürger/innen, teilweise auch die Verwaltung und Politik, suchen neue Formen der Beteiligung, die nicht nur Verfahrens und Rechtssicherheit bieten, sondern über diese hinausgehen und eine Aushandlung am Runden Tisch ermöglichen. Kooperative Beteiligung soll ermöglichen, dass Bürger/innen, Verwaltung und Politik frühzeitig und freiwillig aufeinander zugehen und versuchen, durch dialogorientierte Verfahren – die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind – einen gemeinsamen Meinungs- und Entscheidungsbildungsprozess zu gestalten, um dadurch die Qualität der Demokratie und des Zusammenlebens zu erhöhen.

Die Partizipation der Bürger/innen und deren Bestreben am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess mitzuwirken (vgl. Gabriel/Völkl 2005, S. 526), zählt neben der Gewaltenteilung zu einem der zentralen Merkmale eines demokratischen Systems. Dabei reicht das Spektrum der Beteiligung von repräsentativer Beteiligung über direktdemokratische Beteiligungsprozesse bis hin zu kooperativ orientierten Beteiligungsprozessen, mit dem Ziel der Mitsprache, Mitwirkung und Mitgestaltung.

War zu Beginn der Partizipationsforschung bei politischer Beteiligung noch davon die Rede, dass Bürger/innen wählen gehen oder sich in einer Partei als Mitglied oder durch Mitarbeit engagieren (vgl. Geißel/Penrose 2003, S.3f), hat sich dieses Verständnis in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert. So definieren Samuel P.

Huntington und Joan M. Nelson Partizipation als Aktivitäten von Bürgern/innen, die darauf ausgerichtet sind, Entscheidungen der Regierungen zu beeinflussen («by political participation we mean activity by private citizens designed to influence government decision-making») (Huntington/Nelson 1976, S. 3).

Der Definition des Politikwissenschaftlers Max Kaase nach, sind unter politischer Partizipation »alle Tätigkeiten [...], die Bürger freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen« (Kaase 1995, S.521), zu verstehen.

So hat sich der Terminus rund um die politische Partizipation erweitert und stetig ergänzt. Er kann mittlerweile in drei Formen unterteilt werden: Die repräsentativen, direktdemokratischen und kooperativen Beteiligungsformen.

## Bürgerbeteiligung im Spannungsfeld zwischen repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie

Viele Kommunen und zahlreiche Kommunalpolitiker/innen haben sich bereits auf den Weg gemacht, die sich ändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen an die Kommunalpolitik anzupassen und verschiedene Wege und Konzepte zu formulieren, um die Bürger/innen in (kommunal-)politische Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

Sie erstellen Beteiligungsmodelle, Handlungsempfehlungen oder andere bindende Regelungen zur lokalen Bürgerbeteiligung. Beteiligungsmodelle geben Regeln für die Umsetzung von informellen und kooperativen Beteiligungsverfahren vor, deren Einrichtung zuvor allein in den Händen der Fachämter in den Verwaltungen lag (siehe Beispiele im hinteren Teil des Textes).

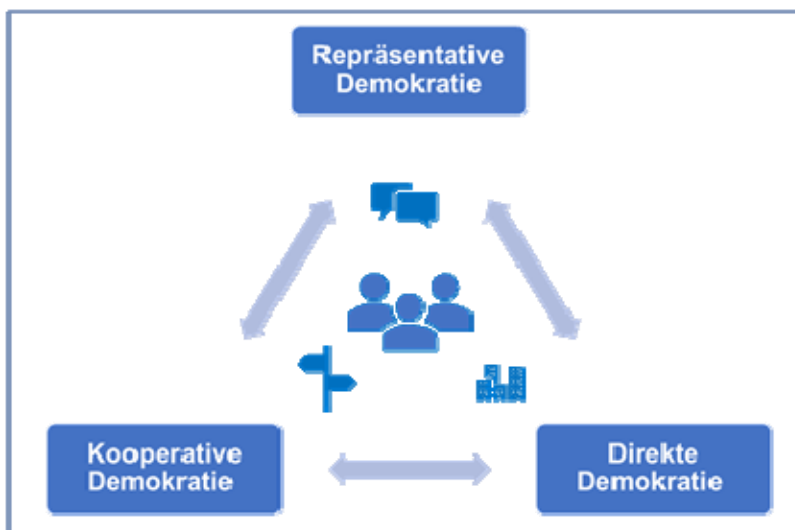


Abbildung 1: Wechselbeziehung und Spannungsfeld der repräsentativen, direkten und kooperativen Demokratie (eigene Darstellung)

»Mit den Beteiligungsmodellen verpflichten sich kommunale Amts- und Mandatsträger/innen dazu, grundlegende Qualitätskriterien der Bürgerbeteiligung zu beachten. Darauf aufbauend wird ein konkreter Rahmen für Beteiligungsverfahren erstellt. Es wird u.a. geregelt, auf welchem Wege Bürgerbeteiligung initiiert werden kann, wie die einzelnen Verfahrensschritte aufeinander abgestimmt werden, wer die Leitung und Moderation übernimmt und auf welchem Weg die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens

schließlich in den kommunalen Entscheidungsprozess einfließen« (Klages 2011, o.S.).

So muss vor allem die Kommunalpolitik mit dem Spannungsfeld der repräsentativen, direktdemokratischen und kooperativen Demokratie umgehen. Die Proteste um Stuttgart 21 im Jahr 2011 wurden zum Sinnbild der gestiegenen Ansprüche der Bürger/innen sich zu beteiligen und verdeutlichten einige Demokratiedefizite – besonders im kommunalen Sektor und im Bereich der repräsentativen Demokratie. In vielen Kommunen ist eine Schwächung der repräsentativen Demokratie festzustellen. So ist ein stetiger Rückgang der Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen in Baden-Württemberg zu beobachten. Für viele Menschen sind Wahlen nicht mehr ausreichend und kein adäquates Mittel um politisch zu partizipieren. Dies ist anhand der sinkenden Wahlbeteiligung bei Gemeinderatswahlen in Baden-Württemberg festzustellen (siehe Abbildung 2). Alle vier oder fünf Jahre bei Wahlen ihren Stimmzettel abzugeben reicht vielen Bürger/innen nicht mehr. Sie wollen regelmäßig beteiligt werden und nicht nur über anstehende Projekte und Gesetzentwürfe informiert werden. Sie wollen selbst darüber entscheiden dürfen und so die Geschehnisse der Kommunalpolitik mitbestimmen (vgl. NeulandQuartier/pollytix strategic research 2018: o.S.).

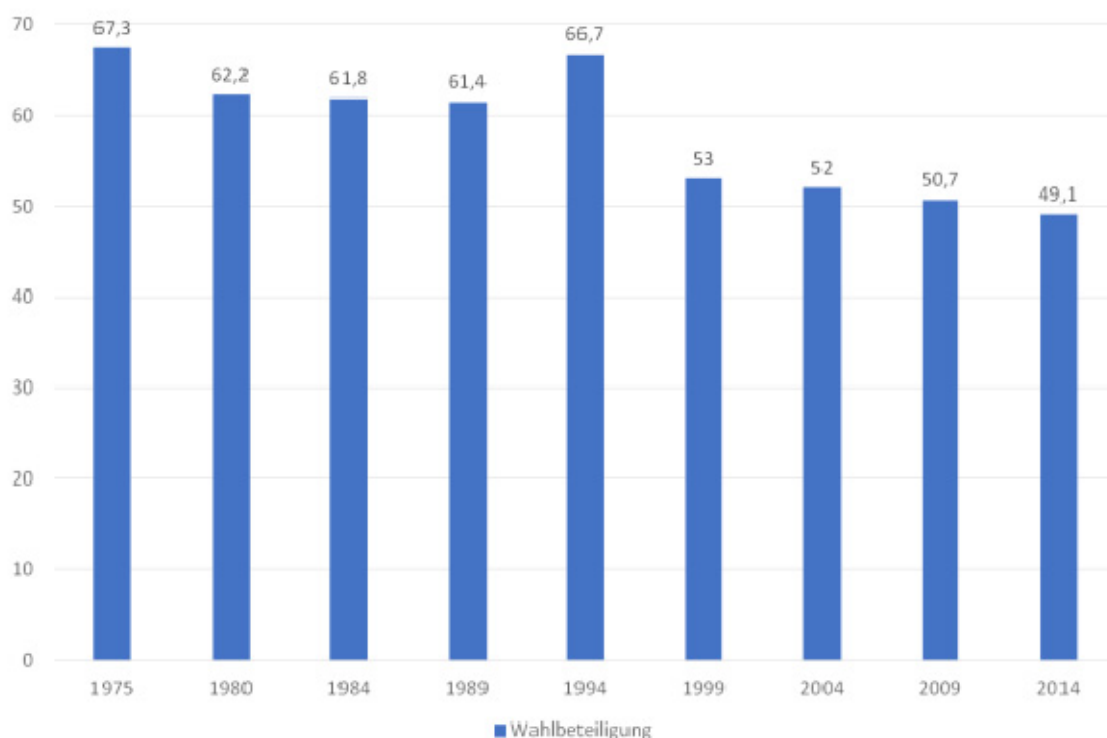


Abbildung 2: Wahlbeteiligung bei den Gemeinderatswahlen in Baden-Württemberg von 1975 bis 2014 (eigene Darstellung in Anlehnung an das Statistische Landesamt Baden-Württemberg)

Betrachtet man die zweite formelle Form demokratischer Teilhabe – die direkte Demokratie – so ist ein eindeutiger Trend hin zu mehr direktdemokratischen Verfahren erkennbar. Seit der Einführung direkt-demokratischer Verfahren auf Gemeindeebene 1956 wurden knapp 7.000 Bürgerbegehren und Ratsreferenden sowie 3.500 Bürgerentscheide (vgl. Mehr Demokratie e.V. 2016, S.7ff.) durchgeführt. 2015 wurden 348 Verfahren neu eingeleitet, das sind mehr als in den letzten 20 Jahren zuvor. Der verstärkte Einsatz von direktdemokratischen Ele-

menten kann das Gemeinwesen vitalisieren sowie die Akzeptanz und die Legitimität der repräsentativen Demokratie wieder stärken. Klar ist aber auch, dass am Ende ein ausgewogenes Verhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie stehen muss.

Sieht man die Berichterstattung der letzten Jahre wird deutlich, dass sich vielerorts die Kommunalpolitik für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide geöffnet hat und sich offener diesen gegenüber zeigt. So wurde beispielsweise 2015 die Gemeindeordnung in Baden-Württemberg novelliert. Dies hat viel bewegt und den Stein für mehr Beteiligung ins Rollen gebracht. Im Jahr 2016 fanden zum Beispiel 64 Prozent mehr Bürgerentscheide statt als noch ein Jahr zuvor. Dies kann v.a. auf die Herabsenkung der Quoren zurückgeführt werden. Kommunalpolitiker/innen, Bürger/innen und vor allem Kinder und Jugendliche wurden in ihren Rechten, sich mehr zu beteiligen und direkt an der politischen Willensbildung mitzuwirken, gestärkt.

Neben den formellen Formen der Bürgerbeteiligung werden immer häufiger informelle bzw. kooperative Formen der Beteiligung angewandt. Dazu zählen z.B. das Einbringen von Zeit, Ressourcen und weiteren Kompetenzen in Arbeitskreisen oder Planungsgruppen. Weit verbreitete kooperative Methoden sind Zukunftskonferenzen, Planungszellen oder die Mitarbeit an runden Tischen. Diese dialogischen und konsensorientierten Verfahren und Methoden der Beteiligung sind so angelegt, dass die Interessenvermittlung durch einen kooperativen Prozess vermittelt wird und so auch Konflikte gelöst werden können.

In genau diesem facettenreichen Beteiligungsfeld befinden sich die Kommunalpolitiker/innen: Sie wurden durch die Bürgerschaft gewählt, um die kommunalpolitischen Geschicke zu leiten und erwarten dadurch auch das Vertrauen, eigenständig Entscheidungen für alle Bürger/innen zu treffen. Zugleich sollten sie aber auch den Anspruch haben, möglichst alle Bürger/innen an der Entscheidungsfindung zu beteiligen, was durch direktdemokratische Elemente gelingen kann. Doch darin besteht auch die Gefahr, zukunftsweisende Entscheidungen »aus der Hand zu geben« und die Weiterentwicklung der Kommune zu gefährden (siehe untenstehende Beispiele). Für viele Kommunalpolitiker/innen ist der Umgang mit kooperativen Formen der Beteiligung noch Neuland, womit sie im kommunalpolitischen Alltag umgehen müssen. Werden die Bürger/innen beispielsweise in Form einer Zukunftswerkstatt, einer Open Space Konferenz, einem Bürgerpanel oder einem Planungsworkshop an der Entscheidungsfindung und Interessenvermittlung beteiligt, erwarten die Teilnehmer/innen auch die Umsetzung und Beachtung ihrer Vorschläge und Ideen. Jedoch sind bei weitem nicht alle Vorschläge durch die Kommunalpolitiker/innen umsetzbar. Die Gefahr des Vertrauensverlustes und der weiteren Entfernung zwischen der Kommunalpolitik und der Bürgerschaft besteht. Dies kann aber durch eine gute Prozessgestaltung und Moderation weitestgehend verhindert werden. Nachfolgend wird anhand zweier Beispiele skizziert, wie mit Bürgerbeteiligung umgegangen wird und welche Auswirkungen dies auf die Kommunalpolitik haben kann.

## Beispiele der kommunalen Umsetzung – Chancen und Herausforderungen der bestrittenen Wege und Konzepte

### *Beispiel Kreisstadt Mühlacker*

Von Ende 2016 bis Anfang 2018 beteiligte sich die baden-württembergische Stadt Mühlacker an dem Landesprogramm »Integriertes kommunales Managementverfahren« (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Familienforschung 2013, o.S.). Dabei handelte es sich um ein Bürgerbeteiligungsprojekt. Gemeinsam mit Bürger/innen wurde die gesellschaftliche und demografische Situation in Mühlacker betrachtet und anschließend Themenschwerpunkte festgelegt. Zu diesen Schwerpunkten wurden Ziele formuliert und konkrete Maßnahmen entwickelt. Durch sehr hohes bürgerschaftliches Engagement entstanden zahlreiche Bürgerprojekte, die bis heute fortgeführt werden. Der Gemeinderat stellt 2018 100.000 Euro zur Verfügung um verschiedene Bürgerprojekte umzusetzen. Diese Form der Bürgerbeteiligung wurde von allen Beteiligten gut angenommen und hat sich bis in die Kommunalpolitik hinein etabliert. So werden zahlreiche Bürgerprojekte und Projektgruppen tatkräftig durch engagierte Kommunalpolitiker/innen unterstützt und vorangetrieben.

Ende 2016 fand jedoch auch ein Bürgerentscheid zur Ausweisung eines neuen Gewerbegebiets statt, welches aufgrund des Unterschreitens des Quorums gescheitert ist.

Ende 2017 beteiligten sich gerade einmal knapp 19 Prozent an den Oberbürgermeisterwahlen. Damit wird deutlich, dass sowohl die repräsentativen als auch die direktdemokratischen Formen zuletzt deutlich weniger von Bedeutung für die Bürger/innen von Mühlacker waren als die kooperativen Formen. Der nun bestrittene Weg soll langfristig beibehalten werden (1).

### *Beispiel Stadt Heidelberg*

Seit Juli 2012 bilden die »Leitlinien für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung« Grundlage für alle laufenden Bürgerbeteiligungsverfahren in Heidelberg (vgl. Stadt Heidelberg 2012, o.S.). Die Leitlinien regeln, unter welchen Bedingungen die Bürger/innen einbezogen werden und welche Ressourcen die Kommune für die Beteiligung bereitstellt. Sie wurden in einem dialogischen Prozess (Kommunalpolitik, Verwaltung und Bürgerschaft) durch den Arbeitskreis Bürgerbeteiligung erarbeitet und anschließend durch den Gemeinderat als Satzung verbindlich verabschiedet. Die sogenannte Vorhabenliste listet alle aktuellen und zukünftigen Projekte der Kommune auf und benennt, inwieweit Bürgerbeteiligung stattfinden soll. Dadurch werden die Bürger/innen frühzeitig und transparent über wichtige Projekte und Planungen der Kommune informiert. Nach den ersten Jahren der Anwendung zeigte sich, dass die Verwaltung und Kommunalpolitik positiver wahrgenommen werden und Konflikte früher und besser offengelegt und bearbeitet werden können (vgl. Vetter 2018, S.14ff.). Deutlich wurde aber auch, dass es Bürgerbeteiligung nicht »umsonst« gibt. Es entsteht zusätzlicher finanzieller Personal- und Organisationsbedarf, den eine Kommune nicht unterschätzen sollte.

Die Herausforderung der entstanden Kosten schreckt viele politische Vertreter/innen in anderen Kommunen ab, auf Bürgerbeteiligung zu setzen (2).

## Das Thema »Bürgerbeteiligung« ein Jahr vor den Kommunalwahlen auf die politische Agenda setzen

Nächstes Jahr finden in zehn Bundesländern neben der Europawahl auch Kommunalwahlen statt. Das ist die Gelegenheit Bürgerbeteiligung auf die kommunalpolitische Agenda der Parteien und Wählervereinigungen zu setzen. Selbstverständlich ist es nicht damit getan, das Thema Bürgerbeteiligung als Ziel in das Wahlprogramm zu schreiben, sondern es muss vielmehr mit konkreten kommunalen Themen besetzt werden, damit die Bürgerschaft mit Bürgerbeteiligung auch ein Umsetzungsziel verbinden kann.

Wie in der Vergangenheit wird kaum ein Wahlprogramm ohne einen Bezug zur Bürgerbeteiligung auskommen. Wichtig ist aber herauszufinden ob die Wunschpartei / Wunschwählervereinigung nicht nur über Bürgerbeteiligung redet, sondern auch mit Leben füllt und ausbauen möchte.

Die Parteien und Wählervereinigungen sollten deshalb bereits vor den Kommunalwahlen in einem umfangreichen Verfahren alle Bürger/innen an der Aufstellung des Wahlprogramms beteiligen. Das ist der erste Schritt einer bürgernahen und transparenten Kommunalpolitik. Die Bürger/innen könnten beispielsweise in einem Ideenforum, Bürgerforum oder ähnlichen kooperativen Methoden zur Kommunalwahl ihre Wünsche und Anregungen für eine zukunftsgerichtete Kommunalpolitik äußern und dies den Parteien und Wählervereinigungen direkt in ihr Wahlprogramm schreiben.

Interessierte Bürger/innen können mit Hilfe einer Kommunalwahl-Checkliste (vgl. Seifert 2014, o.S.) sehr leicht überprüfen, ob die Kommunalpolitiker/innen nur über Bürgerbeteiligung reden oder Bürgerbeteiligung auch mit Leben füllen (siehe Abbildung 3).

### Ausblick

Bürgerbeteiligung spielt eine immer wichtigere Rolle in der Kommunalpolitik und sollte von allen Mandatsträger/innen ernst genommen werden und frühzeitig auf die politische Agenda gesetzt werden.

Inwieweit direktdemokratische Elemente einen belebenden Einfluss auf die Krise der repräsentativen Demokratie haben, lässt sich nur vermuten. Die nächsten Jahre werden zeigen, ob Bürgerentscheide weiter zunehmen oder ob diese durch »neue dialogorientierte Formen« der Beteiligung ergänzt bzw. ersetzt werden.

In Kombination mit repräsentativen und direktdemokratischen Formen können die »neuen Formen« mit Sicherheit ein neues Demokratieverständnis schaffen: Durch Kooperation und Beteiligung kann eine neue Art

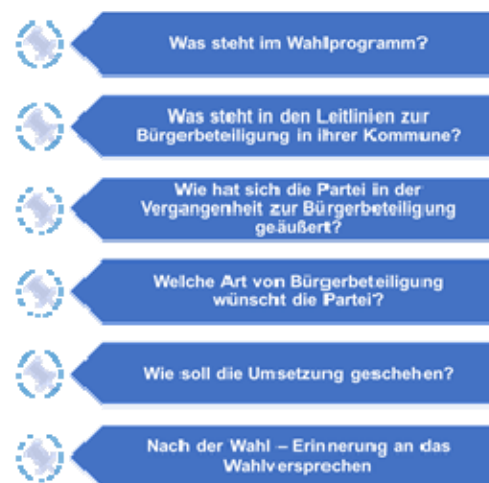


Abbildung 3: Kommunalwahl-Checkliste »Kommunalpolitik und Bürgerbeteiligung« (eigene Darstellung)

von lokaler Demokratie – die lokale Demokratie 4.0 – etabliert werden. Entscheidungsträger/innen können mehr Vertrauen und Verständnis durch dialogorientierte Verfahren schaffen. Aber nur wenn langfristig ein Umdenken der Politik, Verwaltung und Bürgerschaft stattfindet, können sich politische Partizipation und vor allem neue Formen der Beteiligung durchsetzen und die politische Kultur damit bereichern.

## Anmerkungen

---

*Dieser Beitrag erschien zuerst im eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 03/2018 vom 25.10.2018.*

(1) Nähere Informationen zu dem Bürgerbeteiligungsprojekt der Stadt Mühlacker und zur Thematik rund um Bürgerbeteiligung finden Sie unter <https://www.muehlacker.de/stadt/rathaus-politik/muehlackers-zukunft/> (15.10.2018).

(2) Mittlerweile gibt es immer mehr Kommunen, die Beteiligungskonzepte wie Leitbilder, Leitlinien, Verwaltungsvorschriften und Handlungsempfehlungen erarbeiten und Personalressourcen hierfür zur Verfügung stellen. Eine gute Übersicht finden Sie unter <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/> (15.10.2018).

## Literaturverzeichnis

---

Bielicki, Jan (2018): Drei von vier Bürgern wollen mehr Mitsprache. In:

<https://www.sueddeutsche.de/politik/direkte-demokratie-drei-von-vier-buergern-wollen-mehr-mitsprache-1.2116384>, (25.08.2018).

Gabriel, Oscar W./Völkl, Kerstin (2005): Politische und soziale Partizipation. In: Gabriel, Oscar W./Holtmann, Everhard (Hrsg.): Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland, 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage, München, S. 523-573.

Geißel Brigitte/Penrose, Virginia (2003): Dynamiken der politischen Partizipation und Partizipationsforschung, Berlin.

Huntington, Samuel Phillips/Nelson, Joan M. (1976): No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries, Cambridge (Mass.).

Kaase, Max (1995): Partizipation. In: Dieter Nohlen (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik, Bonn, S. 521-527.

Klages, Helmut (2011): Leitlinien kommunaler Bürgerbeteiligung. In:

<https://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/grundlagen-leitlinien/leitlinien-kommunaler-buergerbeteiligung/>, (26.08.2018).

Mehr Demokratie e.V. (2016): Bürgerbegehrensbericht 2016, Berlin.

NeulandQuartier/pollytix strategic research (2018): Studie: Bürgerbeteiligung aus kommunaler Sicht. Stellenwert und Verbreitung informeller Bürgerbeteiligung in deutschen Kommunen, Leipzig.

Seifert, Wanja (2014): Kommunalwahl-Check Bürgerbeteiligung. In: <https://www.politaktiv.org/blog/-/blogs/178979>, (28.08.2018)

Städtetag Baden-Württemberg (2012): Hinweise und Empfehlungen zur Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik, Stuttgart.

Stadt Heidelberg (2012): Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg, Heidelberg.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Familienforschung (2013): Integriertes Managementverfahren »Familienfreundliche, bürgeraktive & demografiesensible Kommune«: Leitfaden 2013/2014, Stuttgart.

Vetter, Angelika/Ulmer, Frank (2014): Bürgerbeteiligung und Demokratie im Überblick. In: Baden-Württemberg Stiftung: In Zukunft mit UNS! – Qualifizierung Jugendlicher in Beteiligungsprojekten. Methodenhandbuch: Wahl ab 16, Stuttgart.

Vetter, Angelika (2018): Gesamtbericht der Evaluation der Bürgerbeteiligung in Heidelberg 2018, Heidelberg.

## Autor

---

**Paul Renner**, Jahrgang 1993, studierte Sozialwissenschaften mit den Teilbereichen Politik, Soziologie und Methodenlehre an der Universität Stuttgart. Mit seiner Bachelorthesis zu Partizipationsprozessen auf kommunaler Ebene schloss er 2015 sein Bachelorstudium und 2018 sein Masterstudium der Planung und Partizipation (M.Sc.) erfolgreich ab. Ehrenamtlich engagiert er sich in seiner Stadt politisch und macht sich auf Ebene der Kommunalpolitik für mehr Bürger und Jugendbeteiligung stark. Gegenwärtig arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg in Stuttgart.

## Kontakt

Paul Renner

Im Langen Rain 15

75417 Mühlacker

Tel.: 0157 84 28 55 17

E-Mail: [paulrenner@web.de](mailto:paulrenner@web.de)

## Redaktion

---



---

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)