



## **Enquetekommission III**

### **5. Sitzung (öffentlich)**

29. April 2019

Münster – Freiherr-von-Vincke-Haus

10:30 Uhr bis 13:10 Uhr

Vorsitz: Dr. Stefan Nacke (CDU)

Protokoll: Sitzungsdokumentarischer Dienst

### **Verhandlungspunkt:**

#### **Kommunalpolitisches Ehrenamt stärken**

**3**

– Anhörung von Sachverständigen (*s. Anlage*)

\* \* \*



## **Kommunalpolitisches Ehrenamt stärken**

– Anhörung von Sachverständigen (s. *Anlage*)

**Vorsitzender Dr. Stefan Nacke:** Ganz herzlich begrüße ich Sie zu unserer öffentlichen Anhörung in Münster zum Thema „Kommunalpolitisches Ehrenamt stärken“. Ich begrüße ganz herzlich die Gäste. Ich muss zuallererst sagen, dass Professor Bogumil relativ kurzfristig aufgrund von Krankheit absagen musste und heute leider nicht da sein kann. Dafür kann ich ankündigen, dass Professor Lietzmann voraussichtlich noch kommt. Das hängt davon ab, ob die Bahn funktioniert.

Herzlich willkommen heißen möchte ich Herrn Professor Kersting und Herrn Professor Wißmann von der WWU in Münster, Herrn Klaus, Herrn Kudella, Herrn Wilke und Frau Pirscher von den kommunalpolitischen Vereinigungen sowie natürlich auch Herrn Essler und Frau Seli.

Wir haben vereinbart, auf Eingangsstatements zu verzichten und direkt in eine Fragesituation zu gehen. Es wäre sinnvoll, die Fragen zielgerichtet an bestimmte Personen zu richten. Ich möchte vorab noch deutlich machen, dass wir in einer Anhörung und nicht in einer Diskussionsrunde sind, d. h. also, wir lassen Fragen beantworten und gehen nicht in eine Debatte. Wichtig ist auch, dass Sie die Mikrofone benutzen. Das erleichtert die Protokollerstellung. Das Protokoll ist sehr wichtig; denn wir wollen die Anhörung gut auswerten.

Wir können jetzt starten, wenn es keinen Widerspruch gibt. Ich lade zu einer ersten Fragerunde ein. – Herr Bovermann.

**Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD):** Einen schönen guten Morgen in die Runde und herzlichen Dank an die Kolleginnen und Kollegen, aber auch an die Sachverständigen, die heute zu uns gekommen sind.

Ich konzentriere mich bei der ersten Frage an dem Themenblock zum kommunalen Ehrenamt. Das ist die Frage der Repräsentation verschiedener Gruppen. Die empirischen Befunde dazu liegen klar auf der Hand. Auch wenn mein Bochumer Kollege Bogumil heute leider nicht da sein kann, sind die Ergebnisse seiner jüngsten Studie im Auftrag des Innenministeriums bekannt. Wir haben Defizite in der Repräsentation, die sich an den Merkmalen Alter, Geschlecht und Bildung festmachen lassen, nämlich relativ wenige junge Menschen, immer noch ein zu geringer Anteil an Frauen und eine weiter zunehmende Akademisierung, wenn wir uns die Mitglieder der Räte und Kreistage ansehen. Soweit die Analyse. Uns interessiert natürlich, wie man Abhilfe schaffen kann. Deshalb richte ich an unsere Sachverständigen die erste Frage: Wo sehen Sie Möglichkeiten, diese Gruppen gezielt anzusprechen? – Natürlich gibt es einige allgemeine Vorschläge zur Erweiterung der Partizipation. Aber mich würde interessieren, wie wir Jugendliche für die Arbeit in den kommunalen Vertretungen gewinnen können. Stichwort Jugendparlamente.

Wie können wir den Anteil der Frauen stärken? Auf höheren politischen Ebenen wird jetzt ein Parité-Gesetz diskutiert. Wäre so etwas auch eine Möglichkeit auf kommunaler Ebene?

Wie können wir den Bildungsstand, den Wissensstand verbessern? Das würde wahrscheinlich eher in Richtung politischer Bildung zielen.

**Vorsitzender Dr. Stefan Nacke:** Danke schön, Herr Bovermann. – Ich habe vergessen, eines zu sagen. Wir haben uns auf drei Fragerunden verständigt. Wir haben bis kurz vor 13 Uhr Zeit. Das sind die Rahmenbedingungen, die wir im Kopf behalten müssen. – Jetzt hat sich Herr Voge gemeldet.

**Marco Voge (CDU):** Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit genommen haben, zu unseren Fragen Stellung zu nehmen und mit uns zu diskutieren. Das wird uns einen Erkenntnisgewinn für die Fragestellungen bringen, die wir uns vorgenommen haben.

Ich möchte das von Herrn Professor Bovermann angesprochene Thema „Partizipation“ aufgreifen. Ich muss die Fragen nicht wiederholen. Ich hätte sie genauso gestellt. Ich gehe in Richtung deliberativer Elemente. Mir geht es darum, wie wir die verfasste Bürgerschaft in den Räten und Kreistagen ansprechen können. Die anderen Gruppen sind gerade schon angesprochen worden. Wie bekommen wir Personen in politische Entscheidungsprozesse mit deliberativen Elementen eingebunden?

**Roger Beckamp (AfD):** Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Kersting sowie Herrn Professor Wißmann und dreht sich um die allseits ausgemachte fehlende Beteiligung bestimmter Gruppen. Inwieweit ist die Verengung auf das kommunale Mandat, um das es hier maßgeblich geht, vielleicht sogar Teil des Problems der fehlenden Beteiligung verschiedener Gruppen?

**Matthi Bolte-Richter (GRÜNE):** Ich habe zwei Vertiefungsfragen zu den Fragen meiner Vorredner und eine weitere Frage. Der erste Punkt betrifft die Jugendparlamente. Sie sind vom Kollegen Bovermann eben schon angesprochen worden. Welche Möglichkeiten und Wege gibt es aus Ihrer Sicht, dieses Instrument bekannter zu machen und dafür sowohl bei den Jugendlichen als auch bei den kommunalpolitischen Akteuren zu werben, die am Ende über die Einrichtung eines solchen Jugendparlaments entscheiden müssen? An welchen Punkten sollte man Jugendparlamente aus Ihrer Sicht noch verbindlicher gestalten, wenn es diese gibt?

Der zweite Punkt betrifft die Frage, wie man aus Ihrer Sicht am besten den Einstieg in kommunalpolitisches Engagement gestaltet. Geht das eher über das Werben für das kommunale Mandat oder eher über einen Einstieg in offenere Partizipationsformen? Welche Erfahrungswerte haben Sie da?

Der dritte Punkt ist eine Nachfrage zur Stellungnahme der kommunalpolitischen Vereinigungen. Sie schreiben u. a., dass die Notwendigkeit besteht, ein anderes Leitbild zum kommunalen Mandat zu entwickeln. Dazu sind einige Stichworte wie Freistellungs-, Aufwandsentschädigungs- und Verdienstausschlussregelungen genannt. Was

müssen wir uns unter der „Notwendigkeit eines neuen kommunalpolitischen Leitbildes“ genau vorstellen? Welche Handlungsanforderungen leiten Sie daraus ab?

**Angela Freimuth (FDP):** Auch von meiner Seite herzlichen Dank. – Ich habe eine Frage an Herrn Professor Kersting zur Verbindung partizipativer Verfahren. Wir beobachten oft, dass sich Ratsmitglieder und Verwaltung durch allzu viele Partizipationsverfahren manchmal eher beschnitten fühlen. Welche positiven Beispiele kann man in einer solchen Diskussion anführen? Können Sie dazu etwas sagen?

**Vorsitzender Dr. Stefan Nacke:** Danke schön. – Dann haben wir die ersten Fragen gesammelt und sind auf Ihre Antworten gespannt. Ich schlage vor, dass Sie, Herr Kersting, anfangen und wir dann der Sitzreihenfolge nach vorgehen.

**Prof. Dr. Norbert Kersting (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Ich freue mich sehr, dass diese Enquetekommission zustande gekommen ist. Es gibt andere Bundesländer, die da schon länger intensiver engagiert waren. Caja Thimm war auch in Rheinland-Pfalz aktiv. Die machen das sogar über mehrere Legislaturperioden ganz intensiv mit Schülergruppen, mit öffentlichem Streaming usw. Ich habe das Material immer noch in meinen Veranstaltungen. Das war sehr hervorragend. In Baden-Württemberg sitzt eine Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im Kabinett. Bayern hat zwölf Projekte zur Zukunft der Demokratie auf der lokalen Ebene. Die werden vom Staatsministerium gefördert. Es gab noch mehr. Wir haben dann zwölf ausgewählt.

In vielen Bundesländern ist dieses Thema wieder sehr präsent. Ich weiß, dass es in NRW schon viel gegeben hat und viele Sachen schon ausprobiert worden sind. Aber ich finde, manchmal fehlt ein bisschen das Lernen im Föderalismus. Man kann sehr viel von anderen Bundesländern lernen und man kann mittlerweile auch sehr viel von anderen Ländern lernen.

Ich bin in der Auswahlkommission beim Weltforum für Demokratie, das jedes Jahr vor dem Europarat in Straßburg stattfindet. Da wurden zum Beispiel 60 Projekte vorgestellt, die für das Thema „Gender und Demokratie“ wichtig sind. Drei davon wurden prämiert. Es gibt eine ganze Reihe interessanter Anregungen und Ideen, die wir mit aufnehmen könnten.

Unsere Demokratie ist in der Krise. Das wissen wir alle. Ich glaube, es wäre der falsche Weg, sich abzuschotten und unsere Parteiendemokratie zu verteidigen. Wir müssen uns viel deutlicher offensiv verändern, damit wir so bleiben können wie wir sind, damit wir diese Parteien weiter in den Vordergrund rücken.

Nichtsdestotrotz gibt es eine Reihe neuer demokratischer Innovationen und Ideen. Darauf will ich am Anfang eingehen. Ich habe gedacht, es gibt einen Vortrag, sodass ich mir das Papier und das schriftliche Statement schenken kann. Ich habe Ihnen aber ein paar Ergebnisse einer Befragung zugeschickt, die wir gemeinsam mit der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung sowie der Bertelsmann Stiftung durchgeführt haben. Da ist ein Dutzend Instrumente aufgeführt, die wir zum Teil haben, zum

Teil aber auch in einer anderen Form in Nordrhein-Westfalen haben. Sie enthalten die Bewertungen der Ratsmitglieder. Die Bürgerbewertung haben wir auch. Sie sehen an der Reihenfolge, im Vordergrund stehen immer noch die Ratsmitglieder, die Räte und die repräsentative Demokratie. Aber dann gibt es eine ganze Reihe anderer Instrumente, die wertgeschätzt werden. Darunter gibt es eine Reihe informeller Instrumente. Einige sind verfasst, einige sind weniger verfasst. Interessanterweise werden unsere Beiräte sehr stark befürwortet. Das gilt sowohl für Kinder- und Jugendparlamente als auch für Integrations- oder Ausländerbeiräte.

Diese ganzen Verfahren und auch die verschiedenen Formen haben wir untersucht. Die Zustimmung ist bei den meisten relativ groß. Einige Instrumente sind vielleicht noch nicht so bekannt, haben aber auch einen deutlich wichtigen Stellenwert.

Unter diesen verschiedenen Beteiligungsinstrumenten liegen welche eher im Online-Bereich. Die werden bislang interessanterweise noch eher abgelehnt, weil sie noch nicht so elaboriert sind. Ich bin in einer internationalen Gruppe, die schaut, wie deliberative und direktdemokratische Verfahren an das repräsentative System gekoppelt werden können, um demokratische Innovationen voranzutreiben. Zu diesen verschiedenen Formen der analogen Demokratie gibt es eine Reihe neuer Instrumente. Bei den Verfahren der digitalen Demokratie gibt es auch eine Reihe interessanter Instrumente. Darauf kann man später im Detail eingehen.

Kommen wir zu den Verfahren, die im analogen Bereich besonders wichtig sind und bei denen wir sehen, es gibt Vorteile und auch Nachteile. Die Vorteile im analogen Bereich liegen im Gegensatz zum digitalen Bereich insbesondere da, wo deutlich wird, dass das Internet sehr gut zur Mobilisierung funktioniert. Es funktioniert auch sehr gut als Gedächtnis für Institutionen. Sobald es um deliberative Verfahren geht, versuchen wir immer wieder, diese Verfahren mit Face-to-Face-Verfahren, mit analogen Verfahren zu koppeln. Mittlerweise werden einige in Deutschland entwickelte Verfahren prominent international diskutiert. Sie bekommen international einen starken Schub. Macron schlägt übrigens auch ganz massiv Referenden auf der lokalen Ebene vor, also Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Ansonsten nutzt er sehr stark aleatorische Verfahren, die in Richtung einer Zufallsauswahl gehen – mit all ihren Problemen und all ihren Vorteilen.

Wenn Sie sich meine Tabelle anschauen, sehen Sie, dass die Verfahren der Zufallsauswahl ganz unten im Ranking der Politiker stehen. Interessanterweise sind sie auch bei den Bürgern nicht so akzeptiert und nicht so bekannt. Woran mag das liegen? Meine These ist, dass sie bei den Politikern nicht so attraktiv ist, weil Politiker bei der Zufallsauswahl häufig nicht berücksichtigt werden. Die Chance, dass ein Politiker oder ein Parteimitglied in eine Gruppe von 100 Leuten in einer Stadt wie Münster kommt, ist relativ gering. Von daher gibt es da, glaube ich, schon Ressentiments. Es gibt seit Dienel, der das in den 60er-Jahren entwickelt hat, die Kritik an der geringen Fallzahl. Aber man darf nie vergessen: Das Ganze sind nur Instrumente, die beratend für den Rat ein Bürgergutachten entwickeln. Dieses Gutachten wird im Rat natürlich weiterdiskutiert. Von daher pocht man – in einigen Formen heißt es dann Deliberative opinion Poll, Citizens' Jury oder Citizens' Assembly – sehr stark auf diese neuen Instrumente und sagt: Es sind ja nur Gutachten.

Für mich besonders interessant und faszinierend war der Prozess in Irland, wo das zweimal eingesetzt wurde. Das gilt mittlerweile nach British Columbia als Vorzeigeprojekt. Bei dem ersten Prozess, dem sehr toxischen Thema der gleichgeschlechtlichen Partnerschaften – Sie können sich vorstellen, dass das in einem Land wie Irland wirklich sehr kontrovers diskutiert wurde –, wurden für diese Diskussion nicht nur Bürger zufällig ausgewählt. Es gab 60 Bürger, aber es haben gleichzeitig 40 ausgewählte Parlamentsmitglieder daran teilgenommen. Das waren 100 Leute. Diese Diskussion wurde intensiv in den Medien geführt. Es gab eine breite Presse, eine breite Wahrnehmung. Das Interessante an dem Verfahren war, dass in dem Prozess einige Politiker ihre Meinung geändert und das auch öffentlich dargestellt haben.

Wie es die Demokratietheorie vorsieht, gab es nach diesen Diskussionen ein Referendum. Es ging relativ eindeutig für die gleichgeschlechtlichen Partnerschaften aus. Man kann von dem Ergebnis halten was man will, aber dieser Prozess war meiner Meinung nach sehr gut organisiert. Er hat die Bürgerschaft mitgenommen und hatte nach dem Referendum einen breiten Rückhalt in der Bürgerschaft. Es war nicht wie beim Brexit, wo es knapp ausging und konsultativ ist. Es war ein breites Referendum mit einem relativ klaren Votum, das entsprechend akzeptiert wurde.

Das ist ein Beispiel dafür, wie man es koppeln könnte. Ansonsten gilt natürlich bei allen informellen und fast allen formalen Verfahren – abgesehen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden mit bindender Wirkung –, dass die Räte am Ende die Entscheidung haben.

Gehen wir noch auf ein anderes hier aufgeführtes Instrument ein. Das sind die Bürgerhaushalte. Bürgerhaushalte haben sich in Deutschland anders entwickelt als in den Ländern, in denen sie entstanden sind. Völlig anders. In Christchurch wurde das auch entwickelt, nicht nur in Porto Alegre. Das ist das deliberative in Nachbarschaften auf sublokaler Ebene ... Wir haben in Christchurch ein Instrument, das als Complaint Management, als Beschwerdemanagement oder als Vorschlagswesen in die Räte eingebracht wurde. Dieses Instrument wurde in Deutschland im Grunde so als Bürgerhaushalt aufgenommen, obwohl es insofern eine Mogelpackung war, als dass es lange Zeit gar keinen Haushalt dafür gab. Fast alle größeren Kommunen haben das durchgesetzt, aber gar keinen Haushalt dafür reserviert, sondern nach Prüfung durch die Verwaltung ist es in den Gesamthaushalt eingeflossen.

Das Interessante ist, mittlerweile gibt es einen Trend, der sich davon abhebt, und zwar auch auf internationalen Druck. Einer der Vorreiter war die Stadt Wuppertal. Sie ist in einem Städtenetzwerk. Weil die Kollegen aus Portugal oder Spanien gefragt haben: „Ihr habt keinen Haushalt dafür?“, hat die Stadt einen Haushalt in der Größenordnung von 120.000 Euro – es ist keine riesige Summe – reserviert und gesagt: Das ist das Budget; das ist der Haushalt, mit dem ihr arbeiten könnt.

Solche Verfahren sehen wir in Europa zunehmend. Sie sind auf der lokalen Ebene deutlich präsent. Es gibt Städte wie Antwerpen, die 10 % ihres Haushaltes für Bürgerhaushalte reservieren. 10 %! Interessanterweise boomt das mittlerweile in ganz vielen osteuropäischen Ländern. Man hat auf der einen Seite einen Trend zu autoritären Re-

gimen. Es sind stark konservative Regime, die sich von der Demokratie zu lösen scheinen. Auf der anderen Seite sehen Sie in Polen auf der lokalen Ebene jede Menge Bürgerhaushalte. Auch in anderen Ländern in Osteuropa gibt es einen starken Boom.

In Deutschland ist der Bürgerhaushalt so, wie er bislang existiert hat, meiner Meinung nach fast tot – übrigens in Porto Alegre auch. Porto Alegre hat den gleichen Weg gemacht. Dort wurde auch digitalisiert. Der neue Bürgermeister fand das ohnehin nicht mehr so toll, aber er konnte nicht von diesem Zugpferd und diesem Marketinginstrument weg. Daraufhin hat sich das über Jahre weiterentwickelt. In ganz vielen brasilianischen Städten wurde das übernommen. Mittlerweile ist er in Porto Alegre quasi in sich zerfallen, weil er als reines Online-Instrument nicht mehr funktioniert hat. Das ist meine These. Im Juli werden wir auf einer Tagung Brasilien und Deutschland in Bezug auf Bürgerbeteiligung vergleichen. Da werden fünf, sechs Kollegen hier sein, auch zwei aus Porto Alegre. – Das ist das, was mir die Kollegen aus Porto Alegre berichten.

Das heißt, man muss die Kombination online/offline hinbekommen. Man muss bei Bürgerhaushalten dafür sorgen, dass ein Budget zur Verfügung steht. Das heißt für die Räte, dass sie in bestimmten Bereichen ihr prinzipales Recht auf die Souveränität in Bezug auf die Haushalte zum Teil abgeben.

Jetzt habe ich viel über die offenen Bürgerbeteiligungsinstrumente gesprochen. Die Kinder- und Jugendparlamente sind ein großes eigenes Thema. Kinder- und Jugendparlamente funktionieren in Deutschland leider nur relativ problematisch. Ich habe lange zu Online-Wahlen gearbeitet. Wir hatten die erste Tagung nach Begleitforschung im Landkreis Marburg-Biedenkopf, wo es die erste nicht bindende Online-Wahl gab. Sie wurde damals vom Landeswahlleiter unterstützt, um zu sehen, was man vorhalten muss. Daraufhin habe ich 2001 eine Tagung in Marburg mit internationalen Kollegen organisiert. Damals wurde schon gesagt: Wir führen Online-Wahlen ein. Dann boomt auf einmal die Bürgerbeteiligung und wir werden ganz neue Dimensionen der Beteiligung haben. – Das hat sich bei aller Forschung, die wir dazu betrieben haben, relativiert. Das wird um vier oder fünf Prozent zunehmen. Es gibt Neuigkeitsfaktoren. Aber dann stabilisiert sich das häufig bzw. man sieht eine Verschiebung. Die Leute, die sowieso wählen, wählen dann online. Das sieht man in Estland sehr deutlich.

Dieses Phänomen funktioniert interessanterweise auch bei Kinder- und Jugendparlamenten nicht. Der Bürgermeister, der glaubt, darüber automatisch auf einmal 80 % der Jugendlichen für die Wahl eines Kinder- und Jugendparlamentes zu begeistern, liegt völlig daneben. Das ist ein Phänomen, das so nicht funktioniert. Politik und Wahlverhalten haben sehr viel mit Interesse und mit den Sachverhalten zu tun, über die man abstimmt und weniger mit den Kanälen. Die sind letztendlich nur zweitrangig.

Trotzdem gibt es natürlich Kinder- und Jugendparlamente, die relativ gut funktionieren. Sie haben in vielen Gemeinden eine Alibifunktion, muss man dazu sagen. Es gibt auch hier kein eigenes Budget. Es gibt Rechte, die viele Beiräte fordern: Antragsrechte, Rederechte im Parlament, Zitierrechte etc. – Die habe ich alle untersucht. Ich habe alle Beiräte in den 90er-Jahren mal untersucht. Das ist Teil meiner Habilitation gewesen. All diese Rechte werden den Kinder- und Jugendparlamenten oft nicht zugestanden bzw. sie hätten sie ohnehin schon. Interessanterweise funktioniert es sehr gut, wenn man es schafft, sie stärker in den Schulen einzubinden. Das sind die Erfolgswege,

wenn man die Wahlen an den Sowi-Unterricht koppelt. Dann funktioniert es und die Wahlbeteiligung ist höher.

Hier gibt es einige Bundesprojekte, u. a. eines in Nottuln. Das ist ein ganz interessantes Projekt. Sogar Instrumente, bei denen man sagen würde, sogar die Piraten sind daran gescheitert und haben sie nicht ordentlich eingesetzt ... Die haben es geschafft, Liquid Democracy in dieser Schule einzusetzen. Das ist ein faszinierendes Projekt. Es gibt deutschlandweit noch drei, vier andere Schulen, die da von der Bundeszentrale für politische Bildung gefördert werden. Dieses Instrument funktioniert da. Sie können Ihrem Schulkollegen dort sagen: Mich interessiert die Debatte um die Digitalisierung der Schule nicht. Du darfst für mich abstimmen. – Das ist dieses Delegationsprinzip, das bei den Piraten und in anderen Umfeldern nicht funktioniert hat. Dort funktioniert es auf einmal. Es gibt heftige Debatten über Kaugummikauen in der Schule und all solche Themen. Wie ich bisher gehört habe und so, wie das evaluiert wurde, funktioniert das eher als ein klassisches Kinder- und Jugendparlament, das häufig eine Alibi-funktion hat.

Kommen wir zum Parité-Gesetz, bevor ich später auf die anderen Punkte eingehe. Das Parité-Gesetz ist meiner Meinung nach in Deutschland – wenn man sich andere Länder anschaut – lange schon notwendig. In vielen Ländern gibt es diese Marge zwischen 40 % und 60 %, mit der die jeweiligen Geschlechtergruppen vertreten sein sollten und es entweder – wie in Frankreich – Strafen gibt, wenn man nicht genügend Kandidaten hat, oder Quoten gibt. Ich halte Quoten, wie sie in vielen Ländern existieren – übrigens auch in autoritären Regimen bis hin zu Simbabwe –, durch die Plätze nur für Frauen reserviert werden, nicht für den richtigen Weg. Damit schafft man häufig Abgeordnete zweiter Klasse. Das ist meiner Meinung nach nicht unbedingt der richtige Weg, wenn ich meine Kollegen so höre.

Einen Korridor, in dem man sich mit den Kandidaten bewegen muss, und es Abzüge bei der Parteienfinanzierung oder in anderen Bereichen gibt, wenn das nicht der Fall ist, halte ich für sinnvoll.

Man kann sich überlegen, im Wahlgesetz stärker „Zebra-Listen“ – also Listen mit einer abwechselnden Besetzung von Männern und Frauen – einzusetzen. Die sind ohnehin schon bei vielen Parteien etabliert. Auch das scheitert bislang nicht an irgendwelchen Verfassungsgerichtsentscheidungen. Da gibt es eine ganze Menge Spielraum, auf den ich später noch mal eingehen kann.

**Vorsitzender Dr. Stefan Nacke:** Vielen Dank. – In der Zwischenzeit kann ich Herrn Professor Lietzmann herzlich in unserer Runde begrüßen. Die Bahn hat es am Ende doch geschafft. Wir sind in einer ersten Fragerunde. In der zweiten Fragerunde werden Sie mit beteiligt. – Ich gebe das Wort an Herrn Professor Wißmann.

**Prof. Dr. Hinnerk Wißmann (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Aus Sicht der Staatsrechtslehre, der Juristen, kann man sagen, auch im internationalen Vergleich ist die deutsche Kommunalverfassung ein Standortfaktor erster Güte, sowohl in dem Erfolg, den sie über viele Jahrzehnte gehabt hat als auch in den Schwierigkeiten, die wir seit einiger Zeit beobachten.

Ich kann zu diesem ersten Block aus juristischer Perspektive vergleichsweise wenig sagen, aber doch so viel, dass wir die Fragen der Repräsentation ebenso wie das Wahlrecht zunächst als eine formelle und auf Gleichheit ausgerichtete Angebotskultur begreifen. Es geht um die Gleichheit der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger auf beiden Seiten des Tisches. So, wie wir eine Differenzierung beim aktiven Wahlrecht der Bürgerinnen und Bürger für höchstproblematisch halten, würden wir auch Vorgaben, wen man wie zu wählen hat, zunächst einmal für staatsrechtlich hochproblematisch halten.

Die vordringliche Frage scheint mir zu sein, wie man aktiv die Repräsentation verschiedener Gruppen – Sie haben verschiedene Kriterien genannt – verbessern oder an den demografischen Befund annähern kann. Dann wäre die naheliegende Antwort auf der kommunalen Ebene eine Entlastung des Ehrenamtes. Wenn Sie wollen, dass sich Leistungsträgerinnen und Leistungsträger, dass sich Menschen aus der Mitte der Gesellschaft, die auch noch ein anderes Leben haben, in Räten betätigen, dann müssen Sie denen die Arbeit erleichtern. Das bedeutet weniger Aufgaben, und zwar Aufgaben, mit denen sie auch etwas anfangen können. Die Räte sind nicht dazu da, die Aufgaben der Verwaltung zu erledigen. Das ist seit vielen Jahrzehnten eine nordrhein-westfälische Fehlsteuerung. Das reguliert man nicht, indem man die Räte größer oder teurer macht und ihnen quasi professionelle Stäbe an die Hand gibt. Die Überlastung mit Informationen hilft dem Ehrenamt nicht. Wir leiden doch auch sonst nicht an zu wenigen Informationen, sondern an zu vielen Informationen. Das hilft den ehrenamtlichen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern überhaupt nicht. Die haben gemessene Zeit, mit der sie vernünftig umgehen können müssen. Wenn Sie ernsthaft etwas verändern wollen, dann müssen Sie an der Aufgabenverteilung etwas verändern.

Man könnte also sagen, die Zuständigkeit der Räte sollte sich nach der Kompetenz der Ratsfrauen und Ratsherren richten. Die Verantwortung, die die Verwaltung ihrerseits für ihren Bereich übernehmen muss, muss aber auch nach ihren Befugnissen erfolgen. Sie darf nicht alles dem Rat zuschieben, sodass am Ende immer der Rat für alles geradestehen muss. Der Rat hat auch eine Aufsicht über die lokale Verwaltung zu führen und sich damit zu beschäftigen, statt alles selbst in die Hand zu nehmen. Dazu kann man im dritten Themenblock unter „Kommunalverfassung“ noch Konkretes sagen.

Die zweite Frage, die aus verschiedenen Richtungen gestellt worden war, lautete: Reden wir vor allem vom kommunalen Mandat, oder ist es nicht auch eine Selbstbespiegelung der parteipolitischen Ebene, dass man nur von den Räten spricht? – Einerseits würde man aus der Halbdistanz bejahen, dass man nicht nur über das kommunale Mandat reden soll. Andererseits würde ich nicht in die Falle tappen, zu meinen, dann müssten wir noch mehr politisch-rechtlich organisierte Pseudoräte schaffen, in denen wir noch mehr Politik spielen.

Wenn wir Politik in der Gesellschaft haben wollen, dann müssen wir Politik auch in der Gesellschaft zulassen und in der Gesellschaft belassen. Demokratie findet auf den Straßen statt. Demokratie findet in den Schulen statt. Demokratie findet in den Universitäten statt. Das muss den Menschen nicht alles noch mal in kopierten Ersatzorganen nahegebracht werden. Ich glaube, das sind letztlich keine tauglichen Instrumente. Wir

haben eine im internationalen Vergleich immer noch erstaunlich gut funktionierende Demokratie. Sie lebt von dem gesellschaftlichen Engagement der Bürgerinnen und Bürger und nicht davon, dass man ihnen allen irgendwelche Staatsfunktionen zuweist. Bürgerinnen und Bürger dürfen auch Demokraten außerhalb staatlicher Mandate sein. Diese betreute Form von Demokratie, in der man letztlich immer vom Staat zumessen will, wo und in welchen Formen Demokratie stattzufinden hat und was man dann entscheiden darf und was nicht, ist nach meiner professionellen Meinung der Kern des Scheiterns. – Das war in aller pointierten Kürze mein Auftakt zu den ersten Fragen.

**Markus Klaus (Kommunalpolitische Vereinigung der CDU des Landes NRW e. V.):**

Ich könnte Herrn Professor Wißmann nahezu vollumfänglich zustimmen. Ich mache das aus der praktischen Perspektive als kommunalpolitische Vereinigung. Wir befinden uns quasi am Vorabend der Kommunalwahl. Insofern sind überall vor Ort die Parteien aufgerufen, Kandidatinnen und Kandidaten sowohl für das Haupt- als auch für das Ehrenamt zu finden.

Die Aufgaben, die die Verantwortlichen vor Ort haben, werden nicht einfacher. Das liegt nicht so sehr zwingend an einzelnen Gründen. Ich glaube, das ist tatsächlich eine Gemengelage. Das Erste sind die Rahmenbedingungen, die auch durch das Land gesetzt werden. Das ist die Finanzausstattung. Herr Professor Wißmann hat gerade gesagt, auch die Aufgabenübertragung zählt dazu. Das ist mit Sicherheit ein Komplex. Dazu kommen wir nachher noch mal.

Der zweite Komplex ist, wir machen in den Kreisverbänden derzeit sehr niedrighschwellige Angebote quasi in Form eines Informationsabends: Was macht Kommunalpolitik eigentlich spannend? Ist das etwas für mich? – Wir als KPV erklären ganz niedrighschwellig, was das ist, was begrenzende Elemente sind, was der Kern der Kommunalpolitik ist, was an Kommunalpolitik begeistert.

In der ersten Fragerunde heißt es nie: „Welche Aufgaben muss ich übernehmen? Muss ich einen Haushalt lesen können?“, sondern die erste Frage lautet immer: Wie viel Zeit muss ich dafür erübrigen? – Die Verantwortlichen vor Ort können dann entweder lügen und sagen: „Das schaffst du schon“ oder aber sie sagen: Das ist mit einem erheblichen Zeitaufwand verbunden. – Wenn sie ehrlich sind und sagen: „Das ist mit einem erheblichen Zeitaufwand verbunden“, winken viele schon ab. Insofern ist es zwingend notwendig, Attraktivität dahingehend herzustellen, dass wir Kommunalpolitik entschlacken. Das ist etwas, was Kommunalpolitik vor Ort selbst machen kann, in dem man sich so organisiert, dass Sitzungen entsprechend kurz sind. Aber es ist auch eine Frage des Gesetzgebers, entsprechende Aufgaben von der ehrenamtlichen Kommunalpolitik auf die Verwaltung zu übertragen, also da entsprechende Potenziale zu schaffen, um zeitliche Verlässlichkeit zu organisieren. Das führt mit Sicherheit am ehesten dazu, dass sich unterrepräsentierte Gruppen engagieren.

Ich habe selten junge Erwachsene gesehen, die gesagt haben: „Ich habe kein Spaß daran, mein Lebensumfeld zu gestalten“, sondern sie haben zeitlich begrenzte Ressourcen. Sie sind mit Familiengründung und Kindern in der Rush-Hour des Lebens. Man muss ehrlich sagen, es ist nahezu ein unzumutbarer Zustand, jeden Montag-

abend von 18 bis 22 Uhr in Fraktionssitzungen und dann noch in verschiedenen Ausschusssitzungen zu sitzen. Man muss auch sagen, dass nicht in jeder Sitzung eine Veredelung der zu beratenden Tagesordnungspunkte stattfindet. Das kennen Sie im Landtag auch, muss man ehrlicherweise sagen.

(Heiterkeit)

Da muss sich Kommunalpolitik an der einen oder anderen Stelle mit Sicherheit an die eigene Nase fassen, aber da müssen wir auch zu verbindlichen Dingen kommen. Ich glaube, man wird in weiten Teilen Unterrepräsentationen beheben können, indem man verbindlichere Zeitkontingente oder Ressourcen organisiert.

Zu den Jugendparlamenten halte ich es mit Herrn Professor Kersting. Das sind in Teilen Alibiveranstaltungen, die nicht wirklich helfen und eher zu Frustrationen und zur Abkehr führen. Ob diejenigen, die früher mal in Jugendparlamenten gesessen haben, heute in Räten sitzen, wage ich zu bezweifeln. Da wird eine Entscheidungskompetenz vorgegaukelt, die nicht da ist. Das gilt für andere Beiräte im Übrigen auch.

Das heißt nicht, dass man den entsprechenden Sachverstand nicht mit einbinden sollte. Das meine ich nicht. Aber man sollte ihm nicht per se vorgaukeln, er hätte Entscheidungskompetenz. Das hielte ich im Übrigen auch für falsch; denn am Ende des Tages dürfen wir das kommunale Ehrenamt natürlich nicht so aushöhlen, sodass es noch unattraktiver wird. Wenn ich nur Zeit verbringe und zum Schluss keine wichtigen Entscheidungen treffe, dann engagiere ich mich womöglich in einem anderen Umfeld. Insofern nehme ich gegenüber solchen „Alibi-beiräten“ und Jugendparlamenten zumindest aus Sicht der KPV eine kritische Haltung ein.

Zu festeren Quoren und einem Parité-Gesetz: Ich stelle mir manchmal bei den Parteien vor Ort vor, das ließe sich zumindest in kleineren Kommunen gar nicht regeln, weil wir nicht hinreichend Personen aus unterrepräsentierten Gruppen haben, die sich dazu bereiterklären. Insofern wäre das aus unserer Sicht der falsche Ansatz.

Wenn der zeitliche Aufwand in Großstädten so ist wie er ist, dann ist das in Teilen kein Ehrenamt mehr, sondern faktisch wird eine ehrenamtliche Tätigkeit hauptberuflich ausgeübt. Vielleicht – so zumindest die Überlegung in früheren Jahren – muss man darüber nachdenken, unter Umständen so etwas wie eine zweitgeteilte Gemeindeordnung zu organisieren, indem man für die Großstädte professionellere oder teilprofessionellere Strukturen wie eine Magistratsverfassung oder so etwas einführt und es im kleineren kreisangehörigen Raum dabei belässt, wie es derzeit ist. Diese Überlegung könnte man anstellen.

**Sascha Kudella (Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen e. V.):** Wie Sie unserer gemeinsamen Stellungnahme entnehmen können, liegen wir bei ganz vielen Punkten mit der KPV auf einer Linie. Von daher schließe ich mich den Ausführungen weitestgehend an, möchte aber dennoch ein, zwei Punkte ergänzen.

Jugendparlamente sind auch aus unserer Wahrnehmung heraus überwiegend Alibiveranstaltungen. Dort, wo sie ernst genommen werden, können sie aber durchaus

funktionieren. Es ist in der Tat eine Frage der Wertschätzung und des gelebten Umgangs vor Ort, ob so etwas funktioniert oder nicht. Die Jugendlichen sind nicht dumm. Sie sind durchaus politisch interessiert. Wenn es eine Alibifunktion ist, merken sie das relativ zügig. Das Ganze hat sich dann erledigt.

Interessant fand ich den Ansatz, die Wahlen zu diesen Jugendparlamenten in den Politikunterricht zu integrieren. Das deckt sich zum Teil mit einer Vorstellung, die wir haben, um Jugendliche wieder für die Kommunalpolitik zu gewinnen, nämlich das ganze Feld der Kommunalpolitik in den Politikunterricht zu integrieren.

Meine Tochter ist 14 Jahre alt. Durch mich weiß sie relativ gut, was Kommunalpolitik ist. In der Schule findet das de facto nicht statt. Es ist wahrscheinlicher, dass ein Kind, wenn es die Schule mit dem Abitur verlässt, den Bundestag und den Landtag von innen gesehen und dort mal eine Sitzung besucht hat. Das Rathaus vor Ort wird in der Regel aber schlicht und ergreifend nicht besucht, obwohl dort sogar mit dem Schulausschuss eine unmittelbare Betroffenheit vorliegt. Warum findet das nicht statt? Das wäre unser Wunsch. Wir glauben, wenn man den Jugendlichen im Politikunterricht Kommunalpolitik vermittelt, kann durchaus auch Potenzial gehoben werden.

Ein Parité-Gesetz ist angesprochen worden. Die Sozialdemokratie hat so etwas ähnliches in ihrer eigenen Satzung verankert. Nichtsdestotrotz stellt sich vielfach vor Ort die Frage, was getan wird, wenn das unterrepräsentierte Geschlecht – meistens sind es die Frauen – gar nicht zur Verfügung steht. Von daher ist das in der Praxis – alle juristischen Bedenken beiseitegeschoben – wenig hilfreich. Frauen sind ja nicht per se uninteressiert an Kommunalpolitik, sondern die Voraussetzungen stimmen ganz offensichtlich nicht. Gleiches gilt bei den Jugendlichen. Deswegen ist es unsere und Ihre Aufgabe, die Voraussetzungen zu schaffen, damit sich die unterrepräsentierten Gruppen vermehrt einbringen können.

Einige Punkte sind hier schon genannt worden. Diese muss ich nicht wiederholen. Ganz maßgeblich ist aber, wie gesagt, die finanzielle Ausstattung. Jeder engagiert sich nur dann, wenn er auch der Meinung ist, durch sein Engagement etwas bewegen zu können. Die Sitzungszeiten sind in der Tat ein riesiges Problem. Aber hier gilt natürlich auch: Wer mit einem Finger Richtung Landtag zeigt, zeigt mit drei Fingern auf sich zurück. – Das hat die Kommunalpolitik durchaus auch selbst in der Hand. Nichtsdestotrotz wäre hier sicherlich eine Maßgabe durch den Gesetzgeber wünschenswert.

**Volker Wilke (Kommunalpolitische Vereinigung Grüne Alternative in den Räten NRW e. V.):** Meine Damen und Herren, ich hangele mich an den gestellten Fragen entlang, nicht ohne darauf hinzuweisen, dass ich im Wesentlichen die bisherigen Bemerkungen teilen konnte.

Ich teile die Auffassung von Herrn Kudella zur Frage des Jugendparlaments und der Frage, wie es mit der Repräsentanz von Jugendlichen in den Räten aussieht. Da, wo Jugendparlamente ernst genommen werden und gut in bestimmte Strukturen der Kommune integriert sind, funktionieren sie. Ich selbst komme aus einer Kommune im Ruhrgebiet, aus Oberhausen. Da existiert seit der laufenden Legislaturperiode ein Jugendparlament. Ich kann durchaus sagen, dass wir gute Erfahrungen damit machen.

Bei der Frage der Unterrepräsentanz stellt sich nicht nur die Frage nach Jugendlichen, Frauen oder Migranten, sondern vorrangig die Frage, wie eigentlich Bildungsschwächere in diesem demokratischen unteren Status, den Räten, repräsentiert sind. Ich glaube, dass weniger das Alter, das Geschlecht oder die Herkunft so zentral sind als vielmehr der Bildungsstatus. Wenn Herr Professor Bogumil hier gewesen wäre, hätte er intensiver darüber berichten können. Wir machen die Erfahrung, dass die Räte vom Grundsatz her immer intelligenter werden. Vielleicht führt die Intelligenz auch dazu, dass man sich mehr Fragen stellt und deshalb der Informationsdurst größer wird. Von daher ist eigentlich die Unterrepräsentanz bestimmter Bildungsschichten in den Räten eines der zentralen Probleme.

Das Thema „Frauen in den Räten“ ist in der Tat vom Lebensrhythmus geprägt. Nach wie vor tragen Frauen den Hauptteil der Erziehungsarbeit. In Familien mit Kindern sind Frauen häufig sehr viel stärker von Erziehungsarbeit betroffen als Männer. Deshalb wundert es wenig, dass sie insbesondere in einer bestimmten Alterskohorte nicht so stark in den Räten vertreten sind. Dennoch bin ich der Auffassung, dass man natürlich auch als Frau Kommunalpolitik machen und die Wege dafür bereiten kann. Ich hatte etwas den Eindruck, als ob dies das aufgrund der Lebenssituation unmöglich sei. Diese Auffassung teile ich nicht.

Wir haben als kommunalpolitische Vereinigung eigene Programme dazu. Zusammen mit dem Landesverband haben wir ein Mentorinnenprogramm aufgestellt, durch den wir den Zugang zur Fraktionsarbeit in den kommunalen Räten vereinfachen und einen Einblick geben, was die Arbeit bedeutet und was dadurch auf die Leute zukommt.

Zentral ist dabei die Frage, wie man mit den Zeitressourcen umgeht. Das haben die beiden Kollegen schon erwähnt. Zeitressourcen sind eine ganz zentrale Kategorie. Zu lange Fraktions- und Ratssitzungen hemmen die Leidenschaft für das kommunale Mandat. Das muss man einfach feststellen. Von daher ist ein Bestandteil der Weiterbildung für die Fraktionsarbeit, den Leuten ein gescheitertes Zeit- und Ressourcenmanagement nahezubringen und Fraktionen dafür zu qualifizieren, wie sie gut mit der Zeitressource umgehen.

Zu partizipativen Verfahren: Es ist die Frage aufgetaucht, ob wir positive Beispiele kennen. In der Tat kenne ich ein sehr positives Beispiel aus den 90er-Jahren. Es gab in Nordrhein-Westfalen damals ein Landesprogramm für Stadtteile mit Erneuerungsbedarf. Es hatte das Ziel, die Erneuerung für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf zu stärken. Das ist später in das Bundesprogramm „Soziale Stadt“ aufgegangen. Dieses Landesprogramm hatte als eine zentrale Voraussetzung, ein entsprechendes Beteiligungsverfahren vorzuschalten und entsprechende Bevölkerungsgruppen einzubinden, um das Geld in den Stadtteilen, die erneuert werden sollten, einzusetzen. Ich halte das nach wie vor für ein ausgezeichnetes Programm und für einen ausgezeichneten Weg, um vor Ort einen Wandel zu erreichen.

Als anderes Beispiel ist der Bürgerhaushalt genannt worden. Dazu muss ich leider sagen, dass ich eher das Gefühl und die nicht weit entfernte Vermutung habe, dass dieses Instrument vorrangig in den Städten vorangetrieben wurde, in denen man entdeckt hat, dass man pleite ist – und zwar richtig. Dann musste man zuerst einmal dem Rat klarmachen, dass man richtig pleite war. Da hatte man den Bürgern noch gar nicht

klargemacht, wie stark man pleite war. Also war dies ein Instrument, um im partizipativen Verfahren zu verdeutlichen, dass es nichts zu verausgaben, aber noch die eine oder andere Sparidee gibt.

Wenn Sie in einen Haushalt schauen, können die Räte, wenn sie Glück haben, vielleicht 10 % der Haushaltssumme tatsächlich eigenständig umschichten. 90 % sind Pflichtaufgaben und damit vorgegeben. Dann kommt man vielleicht noch auf die Idee, das eine oder andere einsparen zu können.

Wie ist es mit der Personalfindung? Wir sind partei- bzw. fraktionsübergreifend der Auffassung, das ist schwierig. Wir sind alle davon betroffen, dass es schwierig ist, Leute zu bekommen, die sich für das kommunale Mandat interessieren.

Wir Grüne kommen aus der Ecke der Bürgerinitiativen, aus den 80er-Jahren, aus Leuten, die sich in Ein-Punkt-Organisationen für Politik interessiert haben. Letztlich ist daraus sogar eine Partei entstanden. Das Phänomen haben wir heute in der Form nicht mehr so stark. Allein der Begriff „Bürgerinitiative“ wirkt schon ein bisschen angestaubt.

Ich teile die Auffassung, dass sich Leute nach wie vor für einzelne Punkte, die sich in einem kommunalpolitischen Alltag ergeben können und die direkt vor ihrer Haustür passieren, interessieren und sich über dieses Passieren und Beteiligen in die Kommunalpolitik bewegen, weil sie sich dafür interessieren, wie die Abläufe sind und wer eigentlich entscheidet. Die Verwaltung entscheidet gar nicht. Da gibt es einen Rat. Den kennt man gar nicht so genau. Von daher glaube ich, dass das nach wie vor ein Einstieg von einzelnen Menschen ist, die sich etwas mehr engagieren wollen und dann auch für eine Ratsarbeit – ob als sachkundiger Bürger oder sachkundige Bürgerin – interessieren. Das ist sicherlich möglich.

Die zentrale Frage wird bei allen Beteiligten sein, wie viel Zeit sie dafür aufwenden müssen. Wir haben vorhin darüber gesprochen. Wenn man denen die Wahrheit sagt, ist schnell das Interesse erloschen. So viel Zeit können sie sich gar nicht vorstellen. Die meisten, die einsteigen, merken gar nicht, wie die Zeit, die sie dafür verausgaben, langsam zunimmt. Von daher halte ich es für wichtig, die Leute zu schulen, was sie sich aufhalsen und tatsächlich machen wollen, und das ganz klar zu strukturieren und zu sagen: Mehr mache ich nicht. Ich mache das und nicht mehr. Sonst verliere ich das, was mir auch wichtig ist, wie familiäre Kontakte und persönliche Freunde. – Wenn man nur noch Parteifreunde hat, ist das nicht unbedingt ein Vorteil. Ob man dann das wirkliche Leben noch mitbekommt, sei auch mal dahingestellt. Diese Arbeit klar zu strukturieren, halte ich für richtig.

**Judith Pirscher (Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker NRW e. V.):** Wir von der Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker sehen das im Großen und Ganzen ähnlich. Deshalb haben wir die einheitliche Stellungnahme abgegeben. Bei einem Punkt, den wir sicherlich an anderer Stelle noch thematisieren werden, weichen wir etwas ab. Ich möchte nicht alles wiederholen, was meine Vorredner gesagt haben, sondern nur ein paar Punkte kurz beleuchten.

Es ist in der Tat wichtig, dass wir die Jugend gewinnen. Es ist wichtig, dass das im Unterricht passieren kann – wenn auch nicht als Pflichtfach – und wir auch die Lehrer

begeistern. Nur wer begeistert ist, kann auch andere begeistern. Wir nehmen oft wahr, wenn das als Pflichtfach aufgenommen wird, springt der Funke nicht immer unmittelbar über. Das muss tatsächlich vom Herzen mitgetragen und als die Aufgabe verstanden werden, die es ist.

Es ist elementar wichtig, dass wir in den Räten etwas zu entscheiden haben. Dort wird viel gute Zeit verbraucht. Grenzen sich die Entscheidungsspielräume immer weiter ein, spricht sich das herum. Alle, mit denen ich spreche und die man gewinnen will, sagen: Ich muss viel Zeit investieren. Am Ende habe ich gar nicht so viel zu entscheiden. – Vielfach ist es auch so, dass nicht alle für diese ehrenamtliche Aufgabe beklatscht werden. Das haben wir in unserer Stellungnahme angedeutet und an der einen oder anderen Stelle durchscheinen lassen. Das ist nicht Ihre Aufgabe, sondern eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Das wollen sich viele mit Blick auf ihren Ruf nicht zumuten. Das ist eine schwierige Aufgabe.

Zusammengefasst haben wir im Moment in vielen Räten viele ältere Herren. Wir bekommen auch Rückmeldungen von unseren jungen Frauen in den Räten. Die sagen: Wenn ich mal nicht kommen kann, werde ich richtig runtergeputzt. – Das höre ich bei jeder Partei. Das ist natürlich kein Umgang. Manche haben immer Zeit, man muss aber auch die anderen stärken. Das ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die wir da zu vertreten haben. Wenn die Fraktionsvorsitzenden Jugendliche oder Frauen zum Mitmachen animieren, sollte man auch die Spielräume geben, die man geben kann.

Das Hauptproblem ist aus unserer Sicht nach wie vor nicht das Ende der Sitzung, sondern der Anfang der Sitzung. Wenn wir versuchen, Leute dafür zu begeistern, Ratsarbeit aufzunehmen, merken wir, dass sie direkt Panik in den Augen haben, wie sie das den Arbeitgebern verklickern. Das ist auch eine schwierige Sache. Gerade im Alter von 30 bis 40 Jahren will man gleichzeitig beruflich vorankommen. Das passt dann irgendwo nicht zusammen. Aus meiner Sicht ist es sehr wesentlich, dass wir straffen und den Beginn der Sitzung weiter in den Abend verschieben, statt um 14 oder 15 Uhr eine Sitzung zu beginnen. Das ist nämlich mit einer beruflichen Karriere nicht vereinbar. Im Beruf wird Mobilität und Flexibilität verlangt. Das heißt, wenn ich auch noch zum Job pendeln muss, geht es im Grunde gar nicht.

Wir müssen aus meiner Sicht dazu kommen, Beteiligungen anders zu organisieren. Wir sollten noch mal die Frage deutlicher betrachten, wie wir Sitzungen auch über digitale Medien organisieren können. Brauche ich immer Präsenz vor Ort? Das müsste man auch im Hinblick auf Sitzungsgelder und andere Sachen einbeziehen, damit es nicht nur eine Ausnahmemöglichkeit ist. Die Vorbereitung ist durchaus die gleiche. Kann ich das nicht so organisieren, dass ich in gewissen Zeitkorridoren manche Vorbereitungen anders durchführe und gerade in der modernen Welt eine andere Beteiligung hinbekomme? Wir reden ja nicht nur über die Rats- und Fraktionssitzungen an sich, sondern auch über die vorbereitenden Sitzungen. Auf diese Frage sollte man noch mal die Aufmerksamkeit lenken und Hirnschmalz investieren, um das anders zu lenken und zu sehen, was man da machen kann.

Ich sehe die ernstzunehmenden Jugendparlamente als etwas, was durchaus funktionieren kann. Ich glaube, das Schlimmste ist, vorzugaukeln, es gäbe eine Entscheidung, und diese stellt sich dann nicht ein. Das muss man vorher transparent machen.

Da liegt allerdings auch eine Aufgabe bei der Landeszentrale für politische Bildung und genauso bei unseren kommunalpolitischen Vereinigungen, Jugendliche weiter darüber aufzuklären, zu animieren und mit zu organisieren, dass es möglich ist, ein Rathaus oder eine öffentliche Ausschusssitzung besuchen zu können, sie vorzubereiten und nachzubesprechen.

Was die Beteiligung von Frauen anbelangt, so glaube ich, je straffer die Sitzungen, je klarer die Aussagen, je mehr zu entscheiden und je besser die Organisation ist – indem man sich auch mal virtuell beteiligen kann –, umso eher können wir Frauen dafür gewinnen. Grundsätzlich ist das andere ein höheres Handicap. Trotzdem muss man sie wahrscheinlich noch etwas anders ansprechen. Wir haben das gleiche Problem. Wie soll die Ansprache sein? Man kommt sofort zu den Punkten, die ich gerade geschildert habe. Dann ist es eben zum Teil schwierig.

Zum Leitbild sehe ich es genauso, wie Herr Klaus das vorgetragen hat. Wir müssen uns intensiv darüber unterhalten, wie das in Großstädten zu leisten ist, ob man zu einer geteilten Ordnung kommt oder schaut, dass man investiert, indem man eine Ratsfraktion stärker durch vorbereitendes Personal unterstützt. Das muss man dann sehen. Wenn ich mir das in Köln oder in anderen Räten großer Städte ansehe, ist es sehr schwer, diese Arbeit zu leisten. Deshalb wird gesagt: Neben meinem Job finde ich das nötige Zeitbudget nicht. – Man wird ein sehr großes Gewinnungsproblem haben, das sich noch weiter verschärfen wird, wenn wir nicht zu einer anderen Lösung kommen.

Ansonsten kann ich uns nur mit auf den Weg geben, dass wir uns alle daran beteiligen, ein anderes gesellschaftliches Bild vom Ehrenamt in der Weise entstehen zu lassen, damit man frohen Mutes sagt: Ich mache das. Ich bekomme Zuspruch in der Gesellschaft. – Dann macht das auch mehr Spaß.

**Bernd Essler (Verein für Kommunalpolitik NRW e. V.):** Auch mir bleibt nichts anderes übrig als auf die Vorredner zu verweisen, die ja schon sehr fundamentale und auch zielführende Äußerungen zu den einzelnen Punkten gemacht haben. Damit ist im Grunde genommen schon fast alles abgedeckt.

Ich will eingangs darauf verweisen, was die Aufgaben eines Gemeinde- oder Stadtrates sind. Sie sollen Entscheidungen treffen. Dazu müssen sie natürlich auch befähigt sein. Sie sollen den Bürgermeister oder den Landrat überwachen und kontrollieren, ob diese Entscheidungen, die sie mal getroffen haben, tatsächlich ausgeführt worden sind bzw. wie sie ausgeführt worden sind.

Man sollte sich das mal bewusst machen, damit man den Rechtsrahmen vor Augen hat. Es ist sogar im Gesetz geregelt, dass sich diejenigen, die gegen Recht verstoßen, möglicherweise selbst haftbar machen. Das wird seit Bestehen der Gemeindeordnung in der Realität wahrscheinlich noch nie in NRW stattgefunden haben. Aber immerhin ist es so. Das heißt mit anderen Worten: Hier wird sehr wesentlich zu diskutieren sein, ob die gegenwärtige Kommunalverfassung, wie sie schon teilweise von den Kollegen angesprochen wurde, überhaupt in dieser Form noch der Praxis, der Realität unserer gesellschaftlichen Ordnung, entspricht.

In dem Zusammenhang möchte ich auf die besondere Bedeutung, aber auch die Verantwortung der politischen Parteien hinweisen. Wie kommt man in einen Gemeinde- oder Stadtrat oder in einen Kreistag? Wenn man nicht ein Direktmandat gewonnen hat oder in einer der wichtigen Parteien als Listenkandidat aussichtsreich positioniert ist, dann ist das sehr selten der Fall. Es gibt zwar auch freie Wählervereinigungen oder vielleicht auch mal den einen oder anderen Einzelkandidaten, der sich aufgrund besonderer lokaler Umstände erfolgreich durchsetzen konnte. Aber das ist die Ausnahme. Das heißt mit anderen Worten, die Parteien haben die Verantwortung, ihre Leute, die sie ins Rennen schicken, ausreichend zu qualifizieren, damit sie diese Aufgabe vor Ort umsetzen können.

Es ist immer nur die Rede von Räten oder Ausschüssen. Was ist mit den Eigenbetrieben? Was ist mit den privaten Beteiligungen, wo Aufsichtsräte zu besetzen sind, also ganz spezifische Qualifikationen vorausgesetzt werden müssen, damit sie diese Aufgabe auch nur annähernd erfolgreich bewältigen können? Ich verweise in dem Zusammenhang zum Beispiel auf die Sparkassen. Nunmehr macht die EZB sogar den Ansatz zu verlangen, dass diese Leute ausreichend befähigt sein müssen, eine Sparkasse in ihrer Geschäftsführung zu kontrollieren. Wie soll das passieren, wenn im Grunde genommen nur Laien zur Verfügung stehen?

Das zeigt das ganze Ausmaß. Wir sind automatisch darauf programmiert, nur eigene Leute in die jeweiligen Gremien zu schicken. Wir werden uns damit abfinden müssen, auch mal einen Externen entsprechend mandatieren, der geeignet ist, die Entscheidungen der Geschäftsleitung zu kontrollieren, nachzuvollziehen oder vielleicht auch mal durch Eingriffe zu korrigieren. Nicht ohne Grund gibt es manchmal Fehlentwicklungen. Bei den Sparkassen können wir von Glück sagen, dass sie einen eigenen Kontrollmechanismus entwickelt haben, der in der Regel weitestgehend größere Malheure verhindert. Aber in anderen Bundesländern ist schon mal der eine oder andere Katastrophenfall auch bei Sparkassen eingetreten. Mit anderen Worten: Wir müssen uns der Aufgabenstellung bewusst sein. Wir können eben nur mit den Menschen arbeiten, die uns zur Verfügung stehen und die sich anbieten. Ob man dann ausreichende Möglichkeiten hat, wird sich zeigen.

Was mir an einem meiner Vorredner sehr gefallen hat, ist die Idee, den Leuten in den Schulen Politik hautnah vorzuführen. Punktuell wird das geleistet. Das ist teilweise auch in meiner Heimatstadt der Fall. Das ist immer sehr von dem guten Willen des Lehrpersonals abhängig. Da kann man kaum Vorgaben machen. Das ist eben so.

Zur Frauenquote haben insbesondere unsere Staatsrechtler schon darauf hingewiesen, dass diesen Ambitionen gewisse enge Grenzen gesetzt sind. Diese wird man beim besten Willen kaum überspringen können. Man kann automatisch nur auf die Leute zurückgreifen, die einem zur Verfügung stehen, es sei denn, man kommt zu einer ganz anderen Kommunalverfassung. Das muss man dann allerdings sehr geschickt regulieren.

Damit habe ich meine Stellungnahme eigentlich schon beendet. Ich habe noch keine schriftliche Stellungnahme abgegeben. Das werden wir nachholen. Dazu stand mir bisher noch nicht ausreichend Zeit zur Verfügung, aber das liegt nicht an Ihnen, sondern an unserer Geschäftsverteilung.

**Vorsitzender Dr. Stefan Nacke:** Ganz herzlichen Dank, Herr Essler. – Wir haben schon viel von Zeit gesprochen. Jetzt haben wir etliche Zeit für die erste Fragerunde in Anspruch genommen. Ich bitte, das ein bisschen in den Blick zu nehmen. Wir haben jetzt noch 1 Stunde und 20 Minuten für zwei Fragerunden. Deswegen bitte ich, präzise zu fragen. Gleichzeitig möchte ich darauf hinweisen, dass sie sachverständigen Mitglieder der Enquetekommission auch Fragen stellen dürfen. – Frau Vogt und Frau Freimuth, Herr Bolte-Richter und Frau Büteführ stehen jetzt auf meiner Liste.

**Petra Vogt (CDU):** Ganz herzlichen Dank für die interessanten Ausführungen. – Aufgrund meiner eigenen Erfahrungen möchte ich an zwei Stellen widersprechen: Ich war 17 Jahre lang Mitglied eines Stadtrates in einer Großstadt und davon acht Jahre Fraktionsvorsitzende der Mehrheitsfraktion. Ich habe nie erlebt, dass der Stadtrat freiwillig Kompetenzen abgab. Genau das macht die Arbeit ja spannend, dass ich mit über Dinge entscheiden kann, die vor Ort passieren. Einen Stadtrat, der der Verwaltung sagt: „Diese oder jene Dinge entscheidet ihr als Verwaltung lieber; davon wollen wir nichts wissen“, habe ich in 17 Jahren nicht erlebt. Das kann ich mir auch relativ schlecht vorstellen.

Ich habe es aber genauso wenig erlebt, dass die Verwaltung sagte: Das ist jetzt mein Ding und dafür trage ich allein die Verantwortung. – Als ich Vorsitzende der Mehrheitsfraktion war, ist keine Drucksache in den Rat gegangen, bei der man mich nicht vorher gefragt hat, ob sie nach meiner Einschätzung eine Mehrheit findet. Die Verwaltung hatte kein Interesse daran, an einem Thema zu arbeiten, bei dem sie davon ausgehen musste, dass es keine Mehrheit findet.

Beide Arten von Entschlackung wären sinnvoll. Ich halte das aber schlicht und ergreifend für unrealistisch.

Einen zweiten Punkt halte ich ebenfalls für unrealistisch. Wir hatten ihn schon mal in einer vorangegangenen Anhörung. Ich meine den Vorschlag, mit den Sitzungen um 20 Uhr zu beginnen. Ein Tag hat 24 Stunden. Man muss den Beruf integrieren, man muss die Familie integrieren. Dann freut man sich, wenn man ab 20 Uhr abends noch Kommunalpolitik machen kann. – Dann ist ein Burn-out vorprogrammiert. Man braucht auch Ruhephasen und muss sich mal mit anderen Dingen beschäftigen können. Wenn ich Leute gewinnen will, halte ich es wirklich für den falschen Weg, ihnen zu sagen: Es ist zwar sehr viel Arbeit, aber du hast das Glück, dass die Sitzungen jetzt immer erst um 20 Uhr anfangen.

Ich glaube, der Weg muss ein anderer sein. Ich brauche einen anderen Blick auf dieses Ehrenamt, so lange ich es als Ehrenamt mache. Solche Dinge müssen tatsächlich während der Arbeitszeit möglich sein. Nur dann kann ich den Leuten sagen: Ja, es ist arbeitsintensiv, aber es ist jetzt nichts, was du noch on top machen musst, sondern es ist in deinem normalen Alltag. – Ich kenne noch aus der Vergangenheit, dass es für manche Unternehmen durchaus eine Ehre war, wenn jemand aus ihrer Mitarbeiterschaft in der Kommunalpolitik aktiv war. Das hat sich leider Gottes geändert. Das hat sich sogar im öffentlichen Dienst geändert. Wir hatten in einer Nachbarstadt vor einigen Wochen die Situation, dass eine Ratskollegin an den Pranger gestellt wurde, weil sie wegen Terminen in der Kommunalpolitik nicht an ihrem Arbeitsplatz sein konnte.

Das war rechtlich völlig einwandfrei, weil sie natürlich freigestellt werden muss, aber es wurde mit dem Geschmäcke diskutiert: Na ja, die drückt sich vor ihrer eigentlichen Arbeit und macht sich ein bisschen Spaß in der Kommunalpolitik. – Solange ich mit so einem Blick darauf schaue, kann ich doch nicht ernsthaft jemanden motivieren, das zu machen. Wenn ich Nachteile an meinem Arbeitsplatz befürchten muss, aber zumindest in die Ecke gestellt werde als jemand, der seine Arbeit eigentlich nicht machen möchte, kann ich nicht ernsthaft leistungsorientierte und motivierte Menschen gewinnen. Ich hätte gern von Ihnen noch mal eine Einschätzung dazu, wie man das in einen normalen Arbeitstag integrieren kann, statt den Leuten zu erzählen: Das ist eine ganz tolle Geschichte, aber du machst das bitte alles on top.

**Angela Freimuth (FDP):** Die Frage des Zeitbudgets ist offensichtlich eine ganz gravierende und entscheidende Frage. Wir werden das an anderer Stelle sicherlich noch mal diskutieren können. Ich glaube, dass der von der Kollegin aufgezeigte Weg auch nicht der alleinseligmachende ist. Es sind eben nicht nur Unternehmen, die sich das leisten können, sondern zum Beispiel auch eine ganze Reihe von Handwerksunternehmen oder anderen kleineren und mittelständischen Unternehmen, bei denen das sofort eine andere Dimension hat.

Wenn wir wollen, dass sich Kommunalpolitik eben nicht nur in den Ausschüssen und in den Gremien abspielt – so hatte ich verschiedene Stellungnahmen verstanden –, sondern dass auch eine Verzahnung mit dem realen Leben stattfindet, dann wäre meine Frage, wie eine solche Verzahnung unterstützt werden kann. Insbesondere nach Ihren bisherigen Anmerkungen frage ich mich, welche Vorschläge Sie ganz konkret haben, um mit Blick auf das Zeitbudget für das kommunale Ehrenamt eine Entlastung herbeizuführen.

Eine dritte Frage schließt sich an die Vorschläge an, für die größeren und kleineren Städte und Gemeinden unterschiedliche Regelungen mit Blick auf Professionalisierung und Teilprofessionalisierung vorzuhalten. Meine bisherige Beobachtung ist, dass die Komplexität der Fragestellung ... Ich mache das mal an einigen negativen Beispielen fest. Wenn man diese Sale-and-lease-back-Geschichten beurteilen sollte, die sowohl bei den großen als auch bei den kleineren Städten eine erhebliche rechtliche Komplexität und damit auch einen Anspruch an die kommunalen Entscheidungsträger beinhalten, dann ist das in der Systematik nicht stark unterschiedlich zwischen Balve und Köln. Insofern würde mich interessieren, weshalb Sie es als so selbstverständlich hinnehmen, dass in einer einwohnerreichen Stadt, die natürlich einen größeren Rat hat, damit die Repräsentation gegeben ist – das akzeptiere ich –, die Komplexität der Entscheidungen eine Professionalisierung oder Semiprofessionalisierung nach sich ziehen muss, während das bei den Gemeinderäten nicht erforderlich ist. Vielleicht habe ich Sie da nur falsch verstanden, aber im Zweifel möchte ich es gern erläutert bekommen.

**Matthi Bolte-Richter (GRÜNE):** Ich würde gern mit Fragen an Professor Lietzmann einsteigen, die aber natürlich gern auch von den anderen Sachverständigen aufgegriffen werden dürfen, und dann noch zwei Punkte bei den kommunalpolitischen Vereinigungen nachfragen.

Herr Professor Lietzmann, Sie haben in Ihrer Stellungnahme sehr stark auf diese alternativen Formen der Bürgerbeteiligung – das machen Sie auch in Ihrer Forschungsarbeit – abgestellt. Wir haben in der ersten Runde gehört, dass diese Instrumente, bei denen es um eine Zufallsauswahl aus der Bevölkerung geht, bei den Sachverständigen nicht nur wohlgefallen sind. Vielleicht nutzen Sie die Gelegenheit, uns noch mal davon zu überzeugen, warum das aus Ihrer Sicht doch ein guter Ansatz ist.

Sie stellen in Ihrer Stellungnahme auch sehr stark auf Wirksamkeitserfahrungen ab. Wir haben immer wieder den Punkt gehabt, Jugendparlamente müssen auch etwas zu entscheiden haben. Gerade mit Blick auf Wirksamkeitserfahrungen aus Jugendparlamenten interessiert mich, ob es Erfahrungswerte gibt, wo Jugendliche merken, dass es etwas bringt, wenn sie sich engagieren. Nennen Sie gern auch Praxisbeispiele.

Der dritte Punkt betrifft das Steuerungsmodell oder das Leitbild. Das sind verschiedene Begriffe, die wir hier immer wieder hatten. Es gab Anfang des Jahrtausends Befragungen von Ratsmitgliedern zu der Frage Amateurstatus – das wurde mit: „wir geben Ziele vor“ übersetzt – versus Professionalisierung, sprich: „wir mischen uns auch ins operative Management ein“. Da gab es eigentlich die klare Haltung bei den Ratsmitgliedern, sie wollen nicht diesen Amateurstatus, sondern direkt ins operative Geschäft.

Sie haben in Ihrer Stellungnahme sehr stark auf die normative Ebene abgestellt. Ich finde den Begriff „Amateurstatus“ ein bisschen doof. Aber es war damals nun mal so. Entwickelt es sich eher in die Richtung eines Amateurstatus, also der Vorgabe von Zielen, oder geht es zumindest bei den Ratsmitgliedern wieder eher in die Richtung, sich ins operative Geschäft einmischen zu wollen? Das ist auch das, was ich eben bei Herrn Professor Wißmann gedacht habe. Sie haben am Anfang gesagt, wir überfordern die Ratsmitglieder eigentlich und geben ihnen eher zu viele als zu wenige Informationen, aber wenn ich mit Ratsmitgliedern spreche, sagen die: Ich will aber ganz viel zu entscheiden haben. – Es ist die Frage, welches Leitbild wir uns geben wollen und welches Bild von Kommunalpolitik wir haben.

Ich habe zwei Nachfragen an die kommunalpolitischen Vereinigungen. Sie haben in Ihrer Stellungnahme geschrieben, direktdemokratische Elemente werden als Korrektorelemente gesehen und sollten nicht weiter ausgedehnt werden. Das hat mich zumindest in Teilen überrascht. Diese Überraschung dürfen Sie auch so deuten, dass ich das inhaltlich anders sehe. Warum sollte direkte Demokratie aus Ihrer Sicht nicht ausgedehnt werden?

Zum Thema „Parité“ kam für mich etwas überraschend die Frage: Bekommen wir es hin, genügend Kandidierende zu finden? – Die kommunalpolitischen Vereinigungen möchte ich fragen: Glauben Sie wirklich, dass Parteien damit überfordert sind, Kandidatinnen zu finden? Müssen Parteien, wenn sie feststellen, dass sie keine Kandidatinnen finden können, nicht möglicherweise hinterfragen, warum sie in ihren Gremien jedenfalls in der Breite für Frauen nicht attraktiv sind? Gibt es nicht auch Instrumente

wie paritätische Redebeteiligungen, durch die Parteien unterbinden können, dass immer nur die Jungs „rumgockeln“, sondern sich alle gleichermaßen einbringen?

**Dr. Nadja Büteführ (SPD):** Meine erste Frage bezieht sich auf die Stellungnahme der kommunalpolitischen Vereinigungen. Auf Seite 4 führen Sie unter dem Stichwort der Arbeitseffektivität u. a. virtuelle Beteiligungsmöglichkeiten an Sitzungen und das Streaming von Ausschuss- und Ratssitzungen aus. Ich wäre dankbar für Erfahrungsberichte bzw. Best-Practice-Beispiele, wenn davon zu berichten ist. Das klingt in der Stellungnahme noch ein wenig abstrakt.

Die zweite Frage geht in Richtung Digitalisierung und knüpft an Ausführungen zu Beginn des heutigen Tages an, nämlich an den Bedeutungsverlust lokaler Medien und damit das Ansteigen der sozialen Medien und der Internetangebote. Man hat ursprünglich große Hoffnungen nach dem Motto in diese Technologie gesetzt: Jeder kann senden, jeder kann sich outen, jeder kann Informationen verbreiten. – Mittlerweile scheint es sich ja – so hat Professor Lietzmann auch ausgeführt – qualitativ eher in eine Meinungsmache zu entwickeln als in einen wirklichen Diskurs, einen Austausch unterschiedlicher Inhalte und Ansichten. Ich wäre an Strategien bzw. Ihrer Beurteilung von Chancen und Risiken interessiert.

**Roger Beckamp (AfD):** Ich möchte noch mal an die Entschlackung der Aufgabenbereiche bzw. an das Leitbild, wenn man es so nennen möchte, anknüpfen. Die Frage geht an die Herren Wißmann und Lietzmann. Herr Professor Wißmann ging eben schon sehr zielgerichtet in die Richtung und sagte, das sei eine Möglichkeit. Welche Aufgabenbereiche schweben Ihnen ganz konkret vor und wie ließe sich das vielleicht auch gegen Widerstände in den Räten durchsetzen? Ich kenne das aus dem Kölner Rat. Wir haben da mal versucht, eine Oper zu bauen. Da waren wir alle – und ich komme aus dem Immobilienbereich – schlichtweg völlig überfordert. Da geht es um Hunderte von Millionen Euro. Wie wäre gerade mit Blick auf öffentliche Bauten eine Entschlackung der Aufgaben sinnvoll? Das versteht keiner mehr. Das unterstelle ich mir selbst auch. Da geht es um richtig viel Geld. Wie kann das entzerrt werden? Nennen Sie bitte Beispiele, wie es woanders läuft.

**Prof. Dr. Caja Thimm (Sachverständige):** Ein kleines Bonmot aus der persönlichen Praxis: Nach zehn Jahren als Stadträtin war meine jüngste Tochter Mitglied im Jugendgemeinderat und hat dort eine politische Karriere als junge Juristin begonnen. Aus unseren familiären Erfahrungen kann ich nur sagen, das war eine lernende Organisation. Natürlich müssen wir schauen, dass diese Gremien funktionieren. Sie brauchen ein Mitspracherecht. Sie brauchen ein Anhörungsrecht. Aber sie brauchen vor allen Dingen auch ein gewisses Maß an Öffentlichkeit.

Wir haben einen massiven Verlust. Das gilt nicht nur für die Jugendlichen, sondern insgesamt für die kommunalpolitische Berichterstattung aufgrund des lokalen Zeitungssterbens, das wir alle mitverfolgen können. Deshalb habe ich eine Frage, die sich vor allen Dingen an meine drei Wissenschaftlerkollegen richtet: Inwieweit gibt es Berichterstattung über die Möglichkeit, das Amtsblatt oder Stadtblatt, bestimmte formale

Voraussetzungen, die die Kommunen erfüllen müssen, anders zu nutzen? Das ist politisch nicht unheikel, wäre unter Umständen aber eine Option.

Gibt es Partizipationsformen digitaler Natur – auch das wurde angesprochen –, die auf der Basis der Repräsentanz der eigenen Mitglieder des Rates funktionieren? Es gibt einige Kommunen, in denen Bürgerbeteiligung relativ stark vom jeweiligen OB bzw. der Bürgermeisterin ausgeht, die faktisch zu diesen virtuellen Runden einladen und die teilweise übrigens sehr erfolgreich sind.

Macron hat im Rahmen der grand débat einen Lösungsvorschlag – dieses aleatorische Prinzip – gewählt, der in Frankreich massiv kritisiert wird, nämlich die Zufallsauswahl von 150 Bürgerinnen und Bürger, die faktisch im Bereich Umweltrecht, im Bereich Klimaschutz nun die Regierung beraten sollen. Was bringt so etwas? Es ist ein interessantes Experiment. Gibt es dazu Studien? Das soll zum Teil nicht nur ad personam, sondern auch virtuell gemacht werden.

**Dr. Raban Daniel Fuhrmann (Sachverständiger):** Meine Frage richtet sich insbesondere an die Vertreter der Wissenschaft und ist etwas grundsätzlicher. Die Frage geht in Richtung der Erforderlichkeit bzw. der Wünschbarkeit der Repräsentativität, der repräsentativen Zusammensetzung in Räten. In welcher Hinsicht gibt es wissenschaftliche Evidenz, dass diese diversen Sozialattribute, die sich beliebig verlängern lassen – es ging auch um Berufsstand, Religionszugehörigkeit usw., alles Themen, die früher eine große Relevanz hatten –, einen Einfluss auf das faktische Treffen der Entscheidungen haben? Können die damit eigentlich erhofften Wirkungen, wenn man von einer repräsentativeren Zusammensetzung spricht – hier geht es insbesondere um Jugendliche und um Frauen –, nicht über andere Methoden oder Ansätze besser erreicht werden? Stichwort Zufallsauswahl. Stichwort direkte Demokratie. Da sind diese Probleme weitaus geringer. Deshalb interessieren mich die Gründe und Argumente aus der Arbeit des Rates – die verschiedenen funktionalen Anforderungen oder Aufgaben des Rates, wurden genannt –, die dafür sprechen, auf eine stärkere repräsentative Zusammensetzung zu achten.

**Prof. Dr. Frank Decker (Sachverständiger):** Meine Frage richtet sich an die politikwissenschaftlichen Kollegen Herrn Kersting und Herrn Lietzmann und vielleicht auch an die Vertreter der kommunalen Verbände. Sie betrifft das gerade angesprochene Thema „direkte Demokratie“.

Herr Kersting, Sie haben auf das irische Beispiel bezogen von einer Verknüpfung deliberativer Verfahren mit direktdemokratischen Verfahren gesprochen. Gleichzeitig fragen Sie in Ihrer Umfrage, wenn es um die Bewertung der Verfahren geht, immer nach Bürgerentscheiden. Das finde ich problematisch, weil es ja zwei Arten von Bürgerentscheiden gibt: solche, die von den Bürgern qua Begehren selbst angestoßen werden, und solche, die von den Räten angestoßen werden. – Meine Frage wäre, ob sich dahingehend nicht auch unterschiedliche Probleme ergeben, diese Verfahren mit deliberativen Verfahren zu verknüpfen. Konkreter gesprochen: Eignen sich diese deliberativen Verfahren für die von unten ausgelösten Bürgerentscheide?

**Dr. Martin Florack (Sachverständiger):** Ich will auch bei dem Stichwort der Repräsentationsdefizite andocken. Herr Fuhrmann hatte einen Teil der Frage schon vorweggenommen. Die billige Zuspitzung lautet: Entscheiden weiße alte Männer Dinge zugunsten weißer alter Männer? – Diese Repräsentationslogik wird interessanterweise eine Rolle spielen, was Ihre Analysen dazu angeht.

Mir geht es um einen Aspekt, der möglicherweise in Mobilitätsdefizite hineinspielt. Er hat in einer vorherigen Diskussion eine Rolle gespielt. Ich meine zunehmende Mobilität zwischen Kommunen. Wenn wir eine höhere Arbeitsmobilität und damit auch das Auseinanderklaffen von Wohn- und Arbeitsort haben, dann mag das vielleicht für bestimmte Gruppen eine viel größere Relevanz haben als für die, die in der Kommunalpolitik überrepräsentiert sind, nämlich insbesondere Ältere mit der langfristigen Perspektive, dass sie in dieser Kommune ansässig sind und sich nicht wegbewegen. Rührt nicht ein Teil dieser Repräsentationsdefizite genau daher, dass wir es mit Bildungs- und Arbeitsmobilität zu tun haben? Was wäre eine Reaktionsmöglichkeit darauf? Muss man nicht andere Formen von Mitwirkungsmöglichkeiten unabhängig vom Wohnortprinzip schaffen? Ist das in der Kommunalpolitik eine ganz andere Frage als in der Landes- oder Bundespolitik, wo wir das über den geografisch größeren Rahmen etwas ausgleichen können, sodass es da nicht so relevant wird? Stellt sich diese Frage nicht für die Kommunalpolitik?

Gibt es interessante Ideen, von diesem Prinzip Staatsgebiet und Staatsvolk in Einheit zu haben, wenn man es so ausdrücken will, abzuweichen? Gibt es irgendeine Idee in der Kommunalpolitik, das zu machen? Wir sprechen ja nicht über Politik, sondern über Selbstverwaltung.

**Vorsitzender Dr. Stefan Nacke:** Danke schön. – Ich schließe diese Runde und bitte Herrn Professor Lietzmann, zu antworten. Ihnen gestehe ich auch zu, etwas ausführlicher zu antworten, während ich die anderen bitte, etwas knapp und zielgerichtet zu sprechen, damit wir noch eine kleine Fragerunde anschließen können. – Bitte schön.

**Prof. Dr. Hans J. Lietzmann (Bergische Universität Wuppertal):** Meine Stellungnahme ging dahin – und das war auch die Frage von Herrn Bolte-Richter –, dass ich die Fragestellung, wie das Ehrenamt attraktiver wird, ein bisschen anders beantworte als viele meiner Kollegen hier oder vielleicht auch als Sie. Ich gehe davon aus, dass das Ehrenamt dadurch attraktiver wird, dass darum herum attraktiver Politik betrieben wird, würde also sozusagen gar nicht am Amt selbst und an den Trägern dieses Amtes ansetzen, sondern fragen: Wie kann ein Umfeld geschaffen werden, damit die Rolle der Räte selbst wieder eine neue Performance bekommt? – Das halte ich für wesentlich. Es gab Demokratie schon, bevor es Stadträte gab. Es gibt Demokratie auch, nachdem die Stadträte aus der Rolle vielleicht rausgerutscht sind, in der sie momentan sind.

Alle Forschungen zeigen, dass Demokratie und Institutionenentwicklung ein sozialer Prozess ist und von dem abhängt, was in der Gesellschaft vor sich geht. Die Legitimität kann nicht von den Institutionen selbst gesteuert werden. Das sagen auch die klassischen Theorien und die Erfahrungen, die wir in unserer Forschung machen. Legitimität

hängt davon ab, was das Umfeld für legitim hält. Die Art, wie die Bürger die Räte ansehen, macht sie legitim. Es ist nicht die Frage, ob die Räte denken, dass sie legitime Politik machen oder Legitimität vorgeben. Das geht gar nicht. Ich bin erst dann Repräsentant, wenn sich diejenigen, die ich repräsentieren will, von mir repräsentiert fühlen und nicht dann, wenn ich annehme, dass ich sie repräsentiere. Die Annahme ist völlig legitim. Das ist ein freies Land. Aber es kann sozial total in die Hose gehen.

Momentan sind wir in der Situation, dass die Institutionen massiv an Legitimation verlieren. Wir wissen aus Untersuchungen, dass bis zu 80 % der Wähler zwischen 25 und 35 Jahren kein Vertrauen mehr in Parlamentsentscheidungen haben, selbst dann nicht, wenn diese juristisch kontrolliert werden. Wir haben eine Menge solcher Untersuchungen. Alles deutet darauf hin, dass es darum geht, quasi ein Umfeld zu schaffen oder denen, die den Räten nicht mehr das volle Vertrauen entgegenbringen, eine Performance zu ermöglichen, die ihnen die Räte als einen Teil des Gesamtprozesses wieder als legitime Entscheider erscheinen lassen.

Bei all den Bürgerbeteiligungsverfahren geht es nicht darum, die letztendlich verantwortliche Entscheidung von Räten oder Parlamenten zu ersetzen, sondern darum, sie zu begleiten, sie zum Teil auch vorzubereiten und letztlich stärker zu machen.

Wenn wir das Ehrenamt stärken wollen, stellt sich die Frage, welches Ehrenamt wir stärken: diejenigen, die schon im Ehrenamt sind, oder auch Ehrenamtliche, die das Umfeld herstellen?

Sie haben in der vergangenen Stunde schon über Jugendliche, über das Parité-Gesetz für Frauen und über die Ermöglichung der Beteiligung von Ressourcenarmen gesprochen. Wie führen wir die Menschen, die momentan nicht an der Entscheidungsvorbereitung oder an dem Diskurs über Politikgestaltung in den Kommunen beteiligt sind, an diese Entscheidungsprozesse heran? Da ist das, was ich in meiner schriftlichen Stellungnahme sehr stark gemacht habe. Wir glauben, dass die Aleatorik, die Zufallsauswahl, da ein sehr signifikant gutes Ergebnis zeigt, weil wir mit der Aleatorik an diejenigen Bürgerinnen und Bürger in den einzelnen Quartieren herankommen, die sich von sich aus nicht unmittelbar an Politik beteiligen würden.

Was in den Kommunen, in den Stadträten, aber auch in den Bürgerversammlungen momentan passiert, ist das, was wir einen Selbstrekrutierungsprozess nennen. Es nehmen diejenigen teil, die sich sowieso beteiligen wollen. Sie wissen selbst, wie Bürgerversammlungen ablaufen: Jeder kennt jeden. Jeder sagt das, was er immer sagt. Keiner glaubt dem anderen. Es polarisiert sich nur. Am Schluss gehen alle unbelehrt nach Hause. – Dieser Prozess ist völlig albern und überflüssig. Er schafft nur Frustrationen und verbraucht Ressourcen.

Es geht darum, diejenigen in den Prozess zu holen, die von sich aus nicht auf die Idee kämen, das zu machen. Sie wissen, über Politikverdrossenheit gibt es eine lange Debatte. Die ist sehr zwiespältig. Ich halte sie auch nicht für ganz richtig, weil es in erster Linie eine Institutionenverdrossenheit ist. Bertelsmann hat eine große Untersuchung über vielfältige Demokratie gemacht, die ich für ziemlich gut halte. Sie zeigt, dass 70 % der Bürgerinnen und Bürger mehr Beteiligung ausüben wollen. 60 % der Bürgermeister und Verwaltungschefs halten das für Unsinn. Aber 70 % der Bürger wollen das.

60 % glauben, dass sie das gut können. 80 % sind weiterhin der Meinung, dass Wahlen das wichtigste Instrument sind. Es soll also Wahlen, mehr Beteiligung geben.

Es geht darum, diesen Motivationsschub aufzugreifen, wenn Sie als Fortsetzung dessen, was in diesen Beteiligungsprozessen passiert, das Ehrenamt stärker, legitimer und attraktiver machen wollen.

Wir haben in der ganzen Republik Verfahren in großen Städten wie München oder Köln, in Mittelstädten wie Aachen und Bonn sowie in kleinen Kommunen wie Hückeswagen, Weinheim usw. gemacht. In jeder dieser Städte ist die Beteiligung an den Einladungsprozessen höher als bei den Bürgermeisterwahlen. Die Repräsentanz der Gruppen nach Gender, Alter, Bildung und Einkommen, die wir zusammenholen, ist größer als die derjenigen, die zur Wahl gehen.

Wir haben in den Kommunalwahlen eine unglaubliche Exklusion von sozialen Gruppen. Ich komme aus Wuppertal. In den Mittelstandsvierteln wählen konstant seit 20 Jahren 70 bis 80 % der Bürgerinnen und Bürger. In den prekären Vierteln wählen mit rasant rückläufiger Tendenz an manchen Wahllokalen nur noch 10 %, 12 % oder manchmal 20 %. Das ist es dann. Das gibt in der Summe eine Wahlbeteiligung von 40 %. Alle ziehen die Augenbrauen hoch und sagen: Das ist nicht schön, aber es geht doch. – Nein, es geht eben gar nicht, weil ganz bestimmte Gruppen und Quartiere in dieser Politik einfach gar nicht mehr vorkommen. Das ist ein Race to the bottom. Es ist doch völlig logisch, dass dann Wahlkämpfe für die gemacht werden, die zur Wahl gehen. Es werden die Themen der Wähler attraktiv behandelt, die sich vertreten lassen wollen. Das ist ein völlig legitimer Prozess. Aber es geht doch darum, den aufzuhalten, wenn Sie die Ratspolitik in den Städten weiterhin attraktiv halten wollen. Dieser Prozess greift immer weiter um sich. Um ihn aufzuhalten, ist Aleatorik der richtige Weg.

Es geht darum, eine Wirksamkeitserfahrung für die Bürgerinnen und Bürger herzustellen. Wirksamkeitsentscheidung heißt nicht, dass die Entscheidung der Bürgerbeteiligungsverfahren unmittelbar zur Entscheidung des Rates wird. Wirksamkeitsentscheidung heißt, dass das, was in den Beteiligungsverfahren nach einer eingehenden Diskussion, nach in den Prozess hineingegebenen Informationen durch Experten, nach einem Austausch und nach Beratung rauskommt, in den Ratsdiskussionen eine Rolle spielt. Es wird nicht unmittelbar zur Entscheidung. In der amerikanischen Politiktheorie gibt es den Ausdruck „To join the process is to join the result“. Wenn ich an dem Prozess der Entscheidungsfindung teilhaben darf, wenn ich mit meiner Meinung einbezogen werde, dann trage ich die getroffene Entscheidung auch dann mit, wenn sie nicht unmittelbar meine Entscheidung abbildet. Das ist ein durchgängiges Ergebnis. Es ist selten, dass die Verwaltungen die Bürgerbeteiligungsverfahren unmittelbar in ihre Entscheidungen übernehmen. Aber wir haben immer einen Politisierungsprozess und die Verantwortungsmitttragung der beteiligten Bürger und auch der Communities, die anerkennen, dass es diesen Auseinandersetzungsprozess gegeben hat und ihre Argumente Gewicht in der Debatte hatten.

Es geht darum, Richtungsweisungen in diesen Beteiligungsverfahren zu bilden, die dann vom Rat mit in die Überlegungen einbezogen werden, sodass man zu einer gemeinsamen Verantwortungsübernahme für die Entscheidung kommt. Die Entscheidung kann falsch sein. Sie kann völlig falsch sein, wenn die Räte allein entscheiden.

Sie kann auch falsch sein, wenn sie mit Bürgerbeteiligung getroffen wird. Aber den Verdross und den Legitimationsverlust auffangen, der sich ergibt, wenn sich herausstellt, dass die Entscheidung falsch war, können Sie nur, wenn Sie vorher in den Bürgerbeteiligungsverfahren eine breite Debatte hatten. Sie werden sozusagen in einem zunehmend komplexen Umfeld von Europäisierung, von globalen Prozessen und Investitionsprozessen nicht verhindern können, dass immer wieder eine falsche Entscheidung getroffen wird. Es geht darum, die Legitimität und den Zusammenhalt der Kommune in diesen komplexen Prozessen zu gewährleisten.

Was bei diesen Beteiligungsprozessen wesentlich zur Integration ist, will ich verdeutlichen. Das spielt auch für die anderen Debatten eine Rolle. Wenn solche Einladungsprozesse ergehen, bekommen wir auch Absagen. Wir fragen dann nach: Warum sagen Sie ab? – Wenn es heißt: „Wir haben Kinder zu betreuen“, übernehmen wir die Kinderbetreuung. Wenn es um fehlende Sprachkompetenz geht, gibt es Dolmetscher. Wenn ein Altenbetreuer benötigt wird, wird Altenbetreuung gemacht. Wenn es Behinderungen oder Defizite gibt, können wir Fahrdienste einrichten. Das Allerwichtigste ist – das wäre auch ein Weg für das, was Frau Freimuth angesprochen hat –, wir organisieren die kommunalpolitischen Bürgerbeteiligungen als beruflichen Fortbildungsurlaub. Das heißt, die Personen werden freigestellt, ohne Urlaub nehmen zu müssen.

Man könnte sich eines überlegen. Diese Anregung möchte ich geben: In manchen Bundesländern wird eine Kompensation an den Arbeitgeber gegeben. Auch die Räte und die Parlamente kosten Geld. Warum sollen die Beteiligung und die Deliberation von Bürgern nicht auch ein bisschen Geld kosten? Es sind im Vergleich zu dem, was ansonsten in Politik investiert wird, immer noch Peanuts, und es geht hier um einen gleichberechtigten Prozess von Politik. Es ist eine neue Form.

Gewaltenteilung hat sich über Hunderte von Jahren ergeben. Ich weiß, dass die Räte ungern Macht abgeben. Das ist so. Aber hier tritt momentan eine hohe Individualisierung, eine hohe Bereitschaft und der Wille, sich zu beteiligen, den Weg an. Das ist ein sozialer Prozess, den wir vor allen Dingen aus der Bildungsentwicklung in Deutschland, aus neuen sozialen Medien haben. Das ist der soziale Prozess, in dem wir stehen. Da kommt eine neue Gewalt mit in die Politik hinein. Diese zu organisieren ist das Ziel. Deswegen sitzen wir hier.

Es geht nicht darum, das, was – entschuldigen Sie, wenn ich das so sage – bis gestern war, ein bisschen attraktiver zu machen. Es geht darum, das, was auf uns zukommt bzw. das, worin wir stehen ... Das sind wir auch selbst. Die Parteienbindung hat genauso wie die Kirchen- oder die Gewerkschaftsbindung nachgelassen. Diese Gefolgschaften, diese Selbstverpflichtungen lösen sich auf.

Es geht darum, das attraktiv zu machen und Medien, Diskursräume und Debatten zu schaffen, durch die für Menschen, die sich beteiligen wollen und vielleicht Schwierigkeiten haben, dafür Ressourcen freizumachen, der Weg gebahnt wird. Das ist in der Tat bei dem Frauenthema genauso wie bei den prekären Quartieren. Da können und müssen Wege gebahnt werden. Das ist die Verantwortung derer, bei denen diese Wege nicht sind. Es ist die Verantwortung in den Kommunen, auch in den migrationsstarken und zum Teil abgehängten Quartieren mit schlechter Bausubstanz Einladungen auszusprechen. Wir sprechen mit einem sozialpolitischen Aspekt manchmal von

einer aufsuchenden Beteiligung, also davon, Angebote zu machen und aufzufordern: Ihr seid gefragt. Ihr müsst mitarbeiten. – Um diese Betroffenen einzubeziehen, sind Jugendparlamente ganz richtig. Die bieten sozusagen erst mal ein Forum, eine Attraktion. Die Jugendlichen müssen nicht begeistert sein. Die sind momentan auch bei „Fridays For Future“ nicht nur begeistert, sondern sie sehen eine Notwendigkeit, sich zu engagieren. Es geht bei der Bürgerbeteiligung darum, dieser Notwendigkeit auch Möglichkeiten zu geben.

**Vorsitzender Dr. Stefan Nacke:** Ganz herzlichen Dank. – Mit Blick auf die Uhr möchte ich bitten, die Redebeiträge auf ca. drei Minuten zu beschränken.

**Prof. Dr. Norbert Kersting (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Es geht um einen Imagegewinn. Die Parteien sind in einer Krise. Ich glaube, es geht darum, wirklich umzusteuern. Man sieht die Proteste auf der Straße. Ich bin mir sicher, jetzt ist auch ein Zeitpunkt dafür. Es geht nicht nur um Kinder- und Jugendparlamente. Es geht nicht nur um zwei, drei Stunden mehr Ehrenamt in der Woche.

Ich habe in den 90er-Jahren Umfragen in Hessen gemacht. Professor Bogumil ist, glaube ich, auf 32,5 Stunden gekommen. In Hessen lag der Durchschnitt damals bei 56 Stunden. In den 90er-Jahren war es ein deutlich höheres Engagement der Ratsmitglieder. Wir haben danach privatisiert. Da sind Aufgaben weggefallen. Wir haben direktdemokratische Verfahren. Die Tagesordnungen sind kürzer geworden. Trotzdem gibt es, und das ist auch berechtigt, Protest von den Ratsmitgliedern. Wir leben in einer anderen Zeit. Man hat Work-Life-Balance im Kopf. Man will nicht nur für den Rat arbeiten. Man hat deutlich höhere Anforderungen durch den Arbeitgeber. Das kommt dazu. Da müssen wir natürlich gegensteuern und Freiräume auch während der Arbeitszeit schaffen. Da stimme ich völlig mit Ihnen überein.

Was muss man machen? Ich würde sagen, wir sollten viel stärker in die Zukunft schauen und nicht nur defensiv versuchen, unser System weiter zu verteidigen. Ich finde es übrigens fatal, zu sagen: Jetzt verkleinern wir die Räte. – Einerseits haben die Räte so viele Aufgaben und andererseits sollen sie verkleinert werden? Einige Bundesländer haben noch größere Räte als wir in NRW. Von daher ist das kein Argument.

Kommen wir noch mal zu der Debatte über neue Steuerung, Steuerung auf Abstand. Das war übrigens nicht in den 2000ern, sondern in den 90er-Jahren die große Debatte: Wir führen die Direktwahl des Bürgermeisters ein. Der übernimmt viele Aufgaben. Die Räte konzentrieren sich aufs Wesentliche und haben einen leicht verständlichen Haushalt. – Leider hat Letzteres schon mal gar nicht geklappt. Die Schweizer machen uns immer noch vor, wie ein einfacher Haushalt auszusehen hat. Das hat bisher immer noch nicht funktioniert. Das zu vereinfachen, sollten wir unbedingt noch mal auf die Agenda setzen. Wir sollten wirklich nutzen, was uns die Doppik etc. überhaupt vorgibt.

Wir sollten endlich akzeptieren, dass Bürgerbeteiligung akzeptiert wird. Die Ratsmitglieder haben sie akzeptiert. Das zeigen meine Zahlen. Die schlucken das mittlerweile. Die Mehrzahl der Ratsmitglieder will mehr Bürgerbeteiligung und sieht das gar nicht mehr als Konkurrenz, sondern durchaus als Bereicherung. Früher haben wir immer gesagt: Das ist ein Parallelparlament, das wollen wir nicht. – Unsere Umfragen mit

Bertelsmann zeigen das Gegenteil. Die Ratsmitglieder sind froh, dass es diese zusätzlichen Gremien gibt, weil die natürlich auch Arbeit abnehmen.

Zukunft liegt letztendlich auf der lokalen Ebene, und zwar sogar noch stärker auf der sublokalen Ebene. Wir werden bestimmte Aufgaben wie die Betreuung von Senioren – das ist eine riesige Aufgabe, die da auf uns zukommt – nur auf der sublokalen Ebene lösen können. Integration wird nur sublokal funktionieren, nicht mal auf städtischer Ebene, sondern nur auf Stadtteilebene. Deswegen plädiere ich noch mal für diese Initiative. Kollege Professor Lietzmann hat das aufgeführt.

Steuern auf Abstand, Reduzierung von bestimmten Aufgaben: Die entsprechenden Aufgaben sind zum Teil schon in die Verwaltung gelegt worden. Aber sie sollten auch an bestimmte Gruppen delegiert werden. Die haben wir ja zum Teil. Wir haben Seniorenbeiräte, Behindertenbeiräte etc. Es gibt gute Formen, wie man die ordentlich organisiert, damit sie vernünftig funktionieren.

Kommen wir zur Frage der Repräsentation. Natürlich muss nicht jede Gruppe eins zu eins im Rat sitzen. Wir haben advokatorische Interessenvertretungen. Die Kinder sitzen nicht im Rat, trotzdem werden sie repräsentiert. Es gibt Ideen, wie man das vielleicht noch ein bisschen verstärken könnte, aber letztendlich sind es die Ratsmitglieder, die Erwachsenen mit einem entsprechenden passiven Wahlrecht. Trotzdem gibt es auch Ideen, wie man solche Probleme, wie sie angesprochen wurden, lösen kann und wo es über die politischen Grenzen hinausgeht. Die USA haben die sogenannten School Districts. Das läuft auch über die politischen Grenzen hinaus. Man hat überlappende Konstitutionen, wo man neue Institutionen gründet, die sich mit bestimmten Themen beschäftigen, in dem Falle mit den Schulen. Das hat häufig nichts mehr mit den klassischen alten Grenzen zu tun. So etwas kann man sich in Metropolen überlegen. Es gibt Überlegungen, wie man da gemeinsam an bestimmte Themen herangeht.

Wir brauchen in Deutschland unbedingt Experimentierklauseln. Wir sind in unserem alten Staats- und Verwaltungsformen viel zu verhaftet. Entschuldigen Sie, wenn ich das sage. Wir brauchen da viel mehr Experimentierklauseln, durch die Kommunen vorangehen und zeigen können, wie es funktionieren kann, wie man Payed Media aufbaut. In den estländischen Kommunen ist das faszinierend. Warum gibt es dort so etwas wie Streaming etc.? Weil sie bei null angefangen haben und nicht immer wieder auf alte Rechtsvorschriften schauen mussten. Deswegen plädiere ich in die Richtung.

**Vorsitzender Dr. Stefan Nacke:** Vielen Dank. – Wir müssen noch etwas schneller werden. Deshalb läuft jetzt eine Uhr mit. Drei Minuten, bitte. – Herr Professor Wißmann.

**Prof. Dr. Hinnerk Wißmann (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Dann werde ich darauf achten, dass meine drei Minuten auch drei Minuten sind und kann deswegen gar nichts zu dem Wert des Rechts als solchem sagen. Dazu könnte und müsste man länger etwas sagen. Ich spreche nur genau zu den Sachpunkten, zu denen ich gefragt worden bin.

Der erste Punkt war die Repräsentation, sozusagen ein Selbstzweck im Sinne von möglichst großer Annäherung an die zu repräsentierenden Gruppen. Das ist jetzt theoretisch natürlich – das wissen Sie alle – relativ leicht. Repräsentation ist gerade etwas anderes als Identität. Man muss gerade nicht eins zu eins alle beteiligten Gruppen abbilden. Verfassungstheoretisch gibt es kein Ziel, dass die weißen alten Männer – ich schaue nur mal auf unsere Bank und schließe mich selbst ausdrücklich ein – nicht auch etwas Sinnvolles zu den Fragen sagen können, die alle betreffen.

Man muss das nicht ändern, man kann es aber natürlich ändern. Es gibt ein gutes politisches Ziel, das zu ändern und auseinanderlaufende Repräsentationsmomente, wie wir sie hier noch mal vorgeführt bekommen haben, als Problem zu sehen. Wenn man das also ändern will – und ich verstehe das so, dass Sie alle das ändern wollen –, dann gibt es meines Erachtens klare Hinweise auf Lösungen. Die würde ich gerade in Ihrem Kreis starkmachen.

Es gibt einen strukturellen Unterschied zwischen hauptamtlicher und ehrenamtlicher Politik. So heißt Ihre Enquetekommission. Ich halte es für eine falsche Pfadgebundenheit – Stichwort alte Lösungsmodelle –, noch mehr und noch größere Räte und noch mehr Verwaltungspersonal als Support helfe in der Repräsentation von Ehrenamtlichen. Ich glaube, das zentrale Problem ist das Zeitproblem. Das ist hier mehrfach von denen gesagt worden, die das ernsthaft beurteilen können. Das kann man nicht einfach vom Tisch wischen und sagen, theoretisch müsse das kein Problem sein. Doch, das ist das zentrale Problem.

Wenn man das jetzt ändern will, kommt der Jurist mit der Frage um die Ecke, was im geltenden Recht steht. Das geltende Recht besagt eben, das Ehrenamt hat in Nordrhein-Westfalen zu viele Aufgaben. Die Landesverfassung muss man dafür nicht anfassen. Sie geht von der Allzuständigkeit der Gemeinden aus. Diese steht aber unter Gesetzesvorbehalt. Das zentrale Problem ist nicht in erster Linie die Aufgabenzuständigkeit der Gemeinden, sondern die Allzuständigkeit des Rates. Sie haben nämlich in Nordrhein-Westfalen vergessen, als Sie vor 25 Jahren den hauptamtlichen Bürgermeister und Landrat eingeführt haben, dass diese auch Aufgaben benötigen. Ihr Modell ist nach wie vor das des ehrenamtlichen Bürgermeisters, wo der Rat dem Gemeindedirektor – diesem nicht direkt legitimierten Verwaltungsbeamten – auf die Finger hauen muss. Das ist eine Unfertigkeit der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung. Man sollte diese Allzuständigkeit der Räte angehen. Frau Vogt hat natürlich völlig recht, dass die Räte das nicht alleine wollen – jedenfalls nicht die in Köln. In anderen Städten gibt es da größere Bereitschaft. Dann würde man staatliche und kreisliche Aufgaben stärken. Damit würde man auch mehr Professionalität hineinbekommen.

Ich bin nach Beispielen gefragt worden. Wir haben sehr große Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Die Hälfte aller Jugendämter in ganz Deutschland ist in Nordrhein-Westfalen. Die Zuständigkeit der Gemeindeebene führt zu nichtprofessionellen Einheiten auf der gemeindlichen Ebene. Sie müssten mehr Einheiten auf Kreisebene und bei staatlichen Behörden schaffen. Das würde eine Entlastung des Ehrenamtes für konkrete Aufgaben bedeuten.

**Markus Klaus (Kommunalpolitische Vereinigung der CDU des Landes NRW e. V.):**

Zur Anmerkung von Frau Vogt über die Integration der kommunalpolitischen Tätigkeit in den Arbeitsalltag: Ja, das ist so. Das müssen wir machen. Das darf kein Add-on sein, das darf keine Beschwerne sein, sondern es muss tatsächlich Ehrenamt im Rahmen der Arbeitszeit sein, die allerdings nicht notwendig um 17 Uhr endet. Es darf auch 18:30 Uhr oder 19 Uhr sein.

Frau Freimuth hatte die Komplexität der Aufgaben angesprochen. Ich glaube schon, dass es in Köln etwas anderes ist als in Balve, weil die Aufgabe in Köln nicht nur einmal, sondern zigfach anfällt und ich mich insofern immer wieder damit beschäftigen muss. Der Beratungsgegenstand steht einfach häufiger auf der Tagesordnung. Deshalb bin ich als Kommunalpolitiker an der Stelle häufiger gefordert. Letztlich geht es einfach nur um den Umfang. Natürlich nimmt die Stadt Köln auch andere Aufgaben wahr als Balve. In Köln setze ich mich bei der Umstellung von G8 auf G9 damit auseinander, neue Gymnasien bauen zu müssen. Das ist eine hochkomplexe Aufgabe, wie ich gehört habe. Das ist in Balve im Zweifel anders zu regeln. Insofern glaube ich schon, dass die Komplexität in Köln größer ist.

Verzahnung mit dem realen Leben: Die Parteien vor Ort sind gefordert, das selbst zu organisieren. Da können Beteiligungsverfahren hilfreich sein.

Zur Frage von Herrn Bolte-Richter: Neue Steuerungsmodelle sind theoretisch sehr gut. Die praktische Umsetzung ist insofern schwierig, als dass die Wählerinnen und Wähler im Rahmen der ehrenamtlichen Kommunalpolitik in der Regel nicht den großen Strategen wählen, sondern eher den Kümmerer, also denjenigen, der sich um den klappernden Gullydeckel kümmert und nicht um denjenigen, der die strategische Steuerung der Stadt vorantreibt. Insofern war das auf dem Papier ein schönes Konstrukt, das sich in der Realität de facto aber nicht durchgesetzt hat.

In Bezug auf die Frage zur direkten Demokratie können wir noch mal auf die Stellungnahme verweisen. Die Forderung und gegebenenfalls Umsetzung einer stärkeren Partizipation bislang unterrepräsentierter Gruppen darf im Wege verfasster bzw. nichtverfasster Formen nicht zu einer weiteren Schwächung der Stellung der Vertretungskörperschaft in der Verantwortungsgemeinschaft zwischen Hauptverwaltungsbeamten, Vertretungskörperschaft und Bürger- bzw. Einwohnerschaft führen.

Wir haben schon gehört, die Einführung des hauptamtlichen Bürgermeisters insbesondere dann, wenn er auch noch Formen der partizipativen Verfahren nutzt, um gegebenenfalls die Vertretungskörperschaft vor vollendete Tatsachen zu stellen, führt natürlich nicht dazu, dass das Engagement in der Vertretungskörperschaft zunimmt. Das nimmt eher ab. Insofern muss man durchaus kritisch darauf schauen. Das heißt jetzt nicht, dass wir als KPV grundsätzlich gegen partizipative Verfahren sind. Wir glauben aber schon, dass es eher in den Bereichen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sein sollte. Zu den anderen Dingen, die adaptiv hinzukommen können, habe ich schon etwas gesagt. Sofern man Menschen vorgaukelt, sie hätten Möglichkeiten der Einflussnahme, führt das zum Schluss nicht zu höherer Partizipation.

**Sascha Kudella (Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen e. V.):** Danke für die zweite Fragerunde, auch wenn ich es ein bisschen befremdlich finde, dass man den Sachverständigen hier nur drei Minuten einräumt. Trotzdem bin ich natürlich bemüht, diese drei Minuten einzuhalten.

Zur Integration in den Arbeitsalltag: Ja, selbstverständlich. Die Frage kann ich genauso beantworten. Hier kann man noch überlegen, ob man diesen Freistellungsanspruch, den der Kommunalpolitiker hat, nicht ausweitet, um auch die Jugendlichen im Studium anzusprechen. Ich denke beispielsweise an Pflichtveranstaltungen von Studierenden. Nach unserer Einschätzung deckt der Freistellungsanspruch das nicht ab.

Insgesamt meinen wir, dass es gut wäre, wieder zu der von Ihnen beschriebenen Ausgangslage zurückzukommen, in der Unternehmen stolz darauf waren, wenn sich ihre Mitarbeiter kommunalpolitisch engagierten. Das ist ein ganz erhebliches Imageproblem, das die Kommunalpolitik hat. Das ist, glaube ich, das Kernproblem. Darüber ließe sich sicherlich die Integration in den Arbeitsalltag wesentlich geschmeidiger erledigen und es würde nicht zu der von Ihnen beschriebenen Prangerstellung führen, obwohl man sich rechtlich völlig einwandfrei verhalten hat.

Auch aus unserer Wahrnehmung heraus ist es durchaus so, dass es gerade im öffentlichen Bereich kritisch beäugt wird, wenn sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kommunalpolitisch in Räten engagieren und man dort auch nicht zwingend immer hilfreich ist, um das mal ganz vorsichtig zu formulieren. Auch die in einem anderen Zusammenhang angesprochenen Sparkassen spielen hier manchmal eine Rolle.

Bisher ist die Veröffentlichung in Amtsblättern unerwähnt geblieben. Ich glaube, dazu gibt es ein aktuelles Urteil. Die Amtsblätter haben in erster Linie eine andere Funktion. Von daher kann man es durchaus kritisch sehen, wenn man den Verwaltungen die Möglichkeit gibt, redaktionelle Anteile in die Verwaltungsblätter aufzunehmen. Man ist dort relativ schnell in dem Bereich der Staatspresse, der Staatsveröffentlichungen, dann natürlich heruntergebrochen auf die kommunale Ebene. Ob das wünschenswert ist, ist fraglich. Wenn man den Bürgermeister in der jeweiligen Kommune fragt, sagt er sicherlich Ja. Wenn man die Kommunalpolitiker gerade derjenigen Parteien fragt, die nicht die Mehrheitsfraktionen stellen, sagen sie vielleicht Nein. Die Funktion ist da aber auch eine andere. Auch wir sehen, dass eine Verarmung der Presselandschaft dem kommunalen Ehrenamt nicht sonderlich zuträglich ist.

**Volker Wilke (Kommunalpolitische Vereinigung Grüne Alternative in den Räten NRW e. V.):** Die Frage zur Integration in den normalen Arbeitsablauf möchte ich damit beantworten, dass ich eine Teilintegration in den Arbeitsablauf für sinnvoll halte, und zwar auch, um Burn-outs von Kommunalpolitikerinnen und -politikern vorzubeugen. Dabei ist aber entscheidend, dass man das kommunale Ehrenamt öffentlich stärkt, sodass in der öffentlichen Diskussion eine Verbesserung des Images stattfindet.

Neue Steuerungsmodelle in den 90er-Jahren: Das war für mich immer eine Scheindiskussion. Die zentrale Diskussion ging in der Tat um die Einführung der neuen Rolle des Oberbürgermeisters. Dabei wurde die Frage des Amateur- bzw. Profistatus des Rates am Rande diskutiert. Aber im Grunde ging es darum, den Rat ein gutes Stück

zu entmachten. Das muss man einfach so festhalten. Deshalb ist eine der wesentlichen Komponenten in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung die Allzuständigkeit des Rates. Sie wird ganz selten genutzt. Nennen Sie mir mal Beispiele, wo sie genutzt wird. Aber Oberbürgermeister oder Bürgermeister wissen, dass es sie gibt. Das prägt das Denken schon mal vor und macht deutlich: Es gibt jemanden, der mir reingrätschen kann, nämlich der Rat. – Das halte ich auch für richtig. Für den Kreistag gilt das im Übrigen nicht. Es war eine der Forderungen aus der letzten Legislaturperiode, auch im Kreistag eine Allzuständigkeit einzuführen. Dazu ist es aus den verschiedensten Gründen nicht gekommen. Das ist für mich eine wichtige Sache.

Damit kommt man zu den direktdemokratischen Elementen. Meine Vorredner haben schon darauf hingewiesen, wie das einzuordnen ist. Auch da geht es in erster Linie darum, dass man die bestehenden Rechte der Räte nicht durch direktdemokratische Elemente reduziert – insbesondere im Zuspil mit den Oberbürgermeistern. Letztlich bin ich auch als Interessenvertreter der Räte hier.

Wichtigster Punkt ist die Digitalisierung. Ich glaube, dass alle Fragen der Digitalisierung und Einflüsse auf das kommunale Mandat schwer abzusehen sind. Eine der zentralen Geschichten, die sich durchaus für alle klar ersichtlich ausprägen, ist die abnehmende Rolle der lokalen Medien. Zu meiner Zeit gab es zwei kräftige Lokalredaktionen bei zwei Zeitungen, die demselben Konzern gehörten, aber letztlich in starker Konkurrenz zueinander standen. Das hat sich an der Qualität des lokalen Journalismus durchaus festmachen lassen. Das waren gute Beiträge, die man gerne gelesen hat. Heutzutage sind es immer noch zwei Blätter. Ich erspare es mir jetzt, etwas zur Qualität auszuführen. Eigentlich steht in beiden Blättern dasselbe. Ich weiß gar nicht, warum es da noch zwei Zeitungen gibt. Die haben einen gemeinsamen Deskpoint und greifen auf dieselben Informationen zurück. Das ist für den Qualitätsjournalismus absolut schädlich.

Herausgeprägt haben sich dafür soziale Medien. Man kann sich seine Informationen online holen. Für mich ist sehr fraglich, wie sich das in der Zukunft abbildet, wenn so große Konzerne wie Facebook und andere soziale Medien Einfluss darauf nehmen, wie Informationen zu kommunalen Themen ausgetauscht werden.

**Judith Pirscher (Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker NRW e. V.):** Ich möchte noch mal auf die komplette Verlagerung des Ehrenamtes in die Arbeitszeit eingehen. Ich sehe das eher ein bisschen kritisch. Ich hatte nicht vorschlagen wollen, alles nach 20 Uhr zu machen. Ich wollte vorschlagen, dass man ein bisschen später beginnt. Deshalb haben Sie korrigierend noch mal von Teilintegration gesprochen. Ich glaube schon, dass es schwierig ist.

Wenn das Image besser ist, dann passiert so etwas, was Sie gerade beschrieben haben, nicht. Da muss der öffentliche Dienst mit gutem Beispiel vorangehen. Das sind Beispiele, die es durchaus zu vermeiden gilt.

Aus meiner Sicht muss man durchaus daran denken, dass wir Arbeitgeber haben, denen es sehr schwerfällt, wenn der Mitarbeiter eines kleinen oder mittelständischen Unternehmens eine Ratsarbeit aufnimmt. Der Arbeitgeber kann sich das schlichtweg zum

Teil nicht leisten. Deshalb meine ich, eine Teilintegration wäre das, was man leisten muss. Die Räte müssten aus meiner Sicht später mit ihren Sitzungen anfangen.

Ich möchte nicht, dass eines in den Hintergrund tritt. Die Hauptleistung besteht darin, darauf zu achten, die Sitzungen straffer zu führen. Damit komme ich zu der Frage von Frau Dr. Büteführ. Wir haben hier Ausführungen gemacht. Virtuelle Beispiele kann ich Ihnen aus der Praxis nicht nennen. Da rekurriere ich noch mal auf die Mobilität, und zwar in anderer Weise als Sie sie angesprochen haben. Sie wollten ja den Gedanken vorantreiben, ob ich für Partizipation in der Ratsgestaltung an den Wohnort gebunden sein muss oder ob ich das nicht auch an meinem Arbeitsort erledigen und mich beteiligen kann. Im Hinblick darauf, dass wir zur virtuellen Teilnahme kommen, bin ich sehr dafür, mit Experimentierklauseln arbeiten zu können, damit wir vor Ort versuchen können, wie das zu schaffen ist, und wir dann dort – wie die Niederländer das oft machen – ehrlich evaluieren. Die Niederländer sind mutig genug, zu sagen: Das eine hat sich bewährt und das andere nicht.

**Bernd Essler (Verein für Kommunalpolitik NRW e. V.):** Ich will drei Punkte erwähnen. Das Erste ist der Zeitaufwand. Ich bin Fraktionsvorsitzender im Stadtrat. In meiner Praxis ist es fast unmöglich, mit weniger als 60 Stunden zurechtzukommen. Das hängt natürlich auch mit der Größe der Fraktion zusammen. Ich glaube, dass sich dieser Wert auch an den Rats- und Ausschusssitzungen bemisst. Dazu kommen weitere freiwillige Gremien, Konferenzen der Fraktionsvorsitzenden, sonstige runde Tische und die städtischen Beteiligungsgesellschaften oder Eigenbetriebe. Wenn man das alles zusammenrechnet, kann man diese Zahl vergessen. Wenn ich jetzt noch die Vorbereitung zum Beispiel für Haushaltsberatungen mit in Betracht ziehe, dann sind das teilweise mehrtägige Sitzungen, zumal wir in der Regel einen zweijährigen Haushalt beschließen. Mit anderen Worten schließen sich Karriere und eine politische Aktivität dieser Art praktisch aus.

Ich bin in meiner beruflichen Aktivität selten vor 19 oder 20 Uhr nach Hause gekommen. Ich frage mich, wie ich an irgendwelchen Sitzungen hätte teilnehmen können. Wir hatten im Dürener Rat teilweise sowieso schon Sitzungen, die um 17 Uhr angefangen und bis 22 Uhr gedauert haben. Ich kenne andere Kommunen, in denen die Sitzungen manchmal bis 1 Uhr morgens gedauert haben, wie ich gehört habe. Infolgedessen muss man die Realität im Auge behalten.

Zur Beteiligung der Öffentlichkeit: Wir sind in Düren so weit, dass wir die Öffentlichkeit nicht nur dort beteiligen, wo sie gesetzlich vorgeschrieben ist. Wir unterrichten auch vorweg. Wir gehen in die Stadtteile, um die Bevölkerung zu unterrichten. Wir ermöglichen den Bürgern selbst bei den Fachausschüssen Fragerunden. Man kann das einfach machen, indem man die Sitzung unterbricht und den Zuhörern dann die Möglichkeit zur Fragestellung gibt. Entsprechende Flexibilität vorausgesetzt, ist eine tiefere Bürgerbeteiligung unter den gegenwärtigen gesetzlichen Bedingungen längst möglich.

Thema „Entschlackung“. Düren hat 92.000 Einwohner und 50 Stadträte. Das Kommunalwahlgesetz ermöglicht eine Reduzierung auf 40 Stadträte. Das wäre auch durchaus angebracht. Wenn Sie sich die Fraktionen und die Arbeitsverteilung innerhalb der

Fraktionen ansehen, werden Sie feststellen, dass die Arbeit – egal, wie groß die Fraktion ist – ohnehin in den Händen weniger Personen liegt. Infolgedessen sind das nur Zählkandidaten für die Abstimmungsprozesse. An effektiver Mitarbeit kommt von vielen Personen wenig.

Die Ausweitung von Ausschüssen ist ein weiteres Spielinstrument. Wir haben die wenigen Pflichtausschüsse. In Düren haben wir insgesamt 35 städtische Gremien informeller Art und offizieller Art, die zu besetzen sind. Das ist insbesondere ein Spielball für die Verteilung von Pöstchen, die gar nicht notwendig sind. Ich sage das in dieser direkten Offenheit. Das hat zu der perversen Situation geführt, dass zum Beispiel unser Hauptausschuss vollkommen ausgehöhlt worden ist und die Aufgaben an andere Ausschüsse delegiert worden sind. Vollkommen unnötig.

Die Gemeindeordnung ermöglicht sogar die Zusammenfassung oder besser gesagt die Verlagerung der Finanzaktivitäten in den Hauptausschuss. Das ist durchaus möglich. Bei uns hat man sich für den umgekehrten Weg entschieden. Bei dieser Art von Ausweitung stellt sich eine weitere Frage. Man kann zum Beispiel die Anzahl der Ausschussmitglieder nach dem Verfahren begrenzen. Man kann Ausschüsse bis hin zu den Bezirksausschüssen zusammenlegen. Man kann auch die Zahl der Wahlperioden für Ratsmitglieder begrenzen. Das würde es ermöglichen, durch neue Personen eine höhere Flexibilisierung zu erreichen.

Es ist zu beobachten und wird immer wieder kritisiert, dass die Räte aus Leuten fortgeschrittenen Alters zusammengesetzt sind. Ich beziehe mich selbst mit ein. Infolgedessen halten die sehr lange an ihrem Amt fest. Man könnte zum Beispiel eine Amtszeit auf drei Wahlperioden begrenzen, wie das anderswo auch der Fall ist.

**Vorsitzender Dr. Stefan Nacke:** Ganz herzlichen Dank. – Ich danke auch ganz herzlich für die knappen Antworten in der zweiten Runde. Wir haben jetzt noch die Möglichkeit einer dritten Fragerunde. Mir liegen Wortmeldungen von Herrn Bovermann und Frau Freimuth vor. Gibt es noch dringende weitere Wortmeldungen? – Das sehe ich nicht. Dann ist Herr Bovermann an der Reihe.

**Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD):** Ich habe jetzt unterschiedliche Strategien zur Weiterentwicklung der Kommunalverfassung gehört, die sich alle in dem Dreieck Verwaltung, Rat und Bürger bewegen. Auf der einen Seite möchte man im Sinne des neuen Steuerungsmodells den Rat entlasten, indem man Aufgaben auf die Verwaltung überträgt. Auf der anderen Seite möchte man den Rat attraktiver machen, indem man Bürgerbeteiligung stärkt und darüber auch Bürger an die Ratsarbeit heranzuführt. Wenig habe ich von einer direkten Stärkung der Ratsarbeit gehört. Gibt es unter den Sachverständigen auch jemanden, der für eine stärkere Parlamentarisierung und Professionalisierung votieren würde? Stichworte hierzu sind die Arbeit der Fraktionen, die Größe der Fraktionen und die Ausstattung der Fraktionen.

(Angela Freimuth [FDP]: Ich ziehe meine Frage zurück!)

**Vorsitzender Dr. Stefan Nacke:** Dann ist die Antwortrunde eröffnet. Wir können die Frage nach der Parlamentarisierung der Ratsarbeit in einer Schlussrunde aufgreifen, in der Sie in einem ganz kurzen Statement auch sagen können, was Sie uns noch dringend mit auf den Weg geben wollen. – Herr Professor Lietzmann.

**Prof. Dr. Hans J. Lietzmann (Bergische Universität Wuppertal):** Herr Bovermann, ich habe Ihnen keine konkreten Vorschläge zu machen, wie so eine Professionalisierung und eine Stärkung aussehen könnten. Ich halte sie für erforderlich. Ich würde sagen, sie ist eine klare Konsequenz, wenn die Deliberation, der Diskurs nach außen, weggegeben und in die Kommune gegeben wird. Dann ist es völlig legitim, dass sich der Rat stärker professionalisiert und sich stärker auf den Entscheidungs- und den Planungsprozess konzentriert. Ich glaube, dass sich das sehr gut gegenseitig stützen kann.

Ich möchte noch einen wichtigen Aspekt zu dem nachtragen, was ich vorhin gesagt habe. Ich glaube, dass auch in so einem Konzept – ich spreche manchmal von der neuen Gewaltenteilung, die diese Bürgerbeteiligung gewissermaßen als eine neue Facette, als eine vierte Gewalt mit aufgreift – selbstverständlich in den Räten dafür ein eigenes Budget zur Verfügung gestellt werden muss. Ich glaube, es täte den Räten gut, entsprechende Leitlinien zu entwickeln, die ein bisschen die Reserve oder Angst der Räte vor solchen Prozessen nimmt. Das gibt es schon in vielen Kommunen. Bertelsmann macht dazu eine größere Arbeitsgruppe. Man kann die Bedingungen und die Strukturen verdeutlichen und die Arbeitsteilung gliedern. In vielen Kommunen gibt es schon Beiräte für Bürgerbeteiligung. Solche kann man einrichten. Da kann der Rat, der sich selbst professionalisiert, etwas in die Peripherie geben. Man kann sogar hauptamtliche Dezernenten wählen, die Aufgaben im Bereich der Bürgerbeteiligung haben. Dazu gibt es schon einige Erfahrungen, die manchmal an dem Konflikt, den das beinhaltet, wieder zerbrechen. In Wuppertal hatten wir so einen Fall. Sekundäre Konflikte haben sich sozusagen draufgesetzt. Im Prinzip halte ich das aber für ein sehr gutes Modell.

In meiner schriftlichen Stellungnahme ist im Prinzip das Wesentliche zur Digitalisierung gesagt. Ich wollte dazu noch eines unterstützen. Alle Untersuchungen in den Evaluationen, die wir zu Digitalisierungsprozessen, zu Bürgerhaushalten usw. machen, haben ergeben, dass es nach wie vor eine enorme Exklusivität in diesen digitalen Beteiligungen gibt. Wir haben tatsächlich eine große Verbreitung von digitalem Zugang zu Medien. Ein wirklich riesiger Anteil nutzt das aber nur als Informations- oder als Dienstleistungszugang. Wir haben dagegen eine viel geringere – wenn auch bei Jugendlichen größere – Gruppe, die die sozialen Medien nutzt, die zwar diskursiv digital unterwegs ist, aber auch nur in sozialen Medien und nicht in anderen Medien. Darunter gibt es wiederum eine sehr kleine Gruppe, die das überhaupt interaktiv nutzt.

Wir haben eine sehr große Beschränkung von Personen, die überhaupt bereit sind, sich digital diskursiv zu beteiligen. Darauf setzt sich noch das Problem, dass digitale Diskurse nicht geeignet sind, um miteinander ein Gespräch über Planungsprozesse, Voreingenommenheiten, über Abstimmungen oder das Aufgreifen von Bedenken zu

führen. Das ist sozusagen gegenseitig monologisch und führt nicht zur Klärung, sondern eher zur Verschärfung von Konflikten als zu ihrer Beseitigung oder Eindämmung.

**Prof. Dr. Norbert Kersting (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Es geht um einen Imagegewinn. Es gibt Parteien- und Politikverdrossenheit. Ich habe mir noch mal die alten Zahlen angeschaut. In Umfragen unter Ratsmitgliedern war gerade die Frage, ob es einen sozialen, einen beruflichen und einen familiären Zugewinn und Statusgewinn durch das Mandat gibt. Obwohl sie sich damals 56 Stunden dafür engagierten – also noch viel mehr als heute –, haben 70 % gesagt: Ja, das gibt es. – Daran muss man arbeiten. Ich glaube, es sind viele bereit, heute diese 36 Stunden dafür zu investieren. Aber wenn gleichzeitig das Image so schlecht ist, wird sich das keiner mehr antun wollen, und erst recht kein Jugendlicher.

Zur Diskussion um die Kanaldeckel: Die Befragung von Jörg Bogomil fand ich sehr spannend, weil ein geringer Anteil dieser 36 Stunden – ein deutlich geringerer Anteil als früher – in die Bürgerkontakte ging. Das war nicht mehr so. Es wurde immer gesagt, wir lösen uns von dem Bisherigen und schaffen neue Steuerungsmodelle. Der Kümmerer war in der Debatte damals ganz zentral. Das ist gar nicht mehr so. Mittlerweile ist das in andere Gremien verlagert worden, habe ich das Gefühl. Es gibt natürlich immer noch den direkten Anruf in der Verwaltung oder den direkten Politikerkontakt, dies ist aber nicht mehr so gravierend.

Die drei Amtsperioden halte ich übrigens für illusorisch. Wir haben das Problem, Nachwuchs gewinnen zu müssen. Wir werden ihn zunehmend aus den Gruppen gewinnen, die die Ressourcen mitbringen. Das sind die zeitreichen Senioren. Die haben viel mehr Zeitsouveränität als diejenigen die – auch wenn ich den Begriff nicht schön finde – sich in der Rush-Hour des Lebens befinden. Die zeitreichen Senioren werden zunehmend auch die Räte dominieren und die politische Partizipation dominieren. Das ist doch jetzt schon so.

Ich habe eben vergessen, eine Frage zu beantworten. Deliberative Demokratie ist dafür da, um direktdemokratische Verfahren zu verhindern. In all den Städten, in denen wir regelmäßig Bürgerentscheide haben, ist das meiner Meinung nach ein Versagen der Politik und ein Versagen deliberativer Verfahren bzw. eine Nichtexistenz. Ich bin ein Befürworter von direktdemokratischen Verfahren, aber immer nur als Damoklesschwert. Man muss immer alles tun und versuchen, um das zu umgehen, es sei denn, es gibt von vornherein normative Fragen wie zum Beispiel in Irland, bei denen man jeden einzelnen entscheiden lassen will. Ansonsten muss Politik versuchen, das zu verhindern. Das gelingt aber nur mit dem entsprechenden Einsatz von deliberativen Verfahren.

Payed Media und die Debatte in Dortmund: Ich halte es für fatal, wenn es ein Versagen der lokalen Medien gibt und diese über bestimmte Sachen nicht berichten, übrigens auch nicht über unsere heutige Sitzung. Dazu stand nichts in der Lokalpresse. Das ist meiner Meinung nach ein Versagen der lokalen Medien. Dann muss das Parlament oder die Stadt selbst aktiv werden und Payed Media bezahlen. Das kostet dann zwar Geld und es kann nicht irgendjemand sagen: „Ihr seid jetzt aber Konkurrenten“, aber die anderen berichten ja nicht über solche Instrumente.

**Prof. Dr. Hinnerk Wißmann (Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Jetzt bin ich wieder in der Lage, eigentlich ein Gegenvotum zu Herrn Kersting abgeben zu müssen. Das mag an den Disziplinen oder an bestimmten Vorverständnissen liegen. Ich weiß es nicht so genau. Aber dazu haben wir keine Zeit.

Ich will auf den Ausgangspunkt zurückkommen. Was wir hier betreiben, ist die Frage der Organisation von Herrschaft und Macht. Es ist kein Sandkasten, in dem man mal Modelle probieren kann, auch wenn sie nicht so gut klappen. Wir reden über Entscheidungen, die von Menschen über Menschen getroffen werden. Die sind bei uns von demokratischer Zustimmung abhängig. Die zu organisieren, ist unser Punkt.

Ihre Aussagen gegen die direkte Demokratie finde ich erstaunlich. Das ist eine NRW-Erfahrung, muss man sagen. Das findet hier schon auf Landesebene nicht statt. Es gibt die Vorstellung, das gäbe es hier eigentlich gar nicht. Die Bedingungen sind rechtlich gesehen gar nicht so viel anders als in anderen Bundesländern, etwa im gelobten Bayernland. Dort findet das ständig statt. Da hat die Politik eben gelernt, damit zu leben, dass sie die Bürgerbeteiligung als Damoklesschwert über sich hat und damit umgehen muss.

Herr Bovermann, Ihre Dreiteilung von Rat, Verwaltung und Bürgerbeteiligung gehe ich mit und sage, es gibt da kein Oben und Unten und kein Richtig und Falsch. Es geht um ein gutes und bewegliches Gefüge zueinander.

Wenn Sie unter dem Stichwort „Ehrenamt stärken“ die Breite der Gesellschaft einbinden wollen, dann müssen Sie der Breite der Gesellschaft mit ihren verschiedenen Lebensmustern einen Zugang zum Ehrenamt ermöglichen. Ich halte es für plausibel, dass die Realbelastung nicht durch das Zeitstoppen in Ratssitzungen zu ermitteln ist, sondern aus einer gefühlten und realen Belastung, die an ganz vielen Dingen eben auch im Zusammenhang mit dem sonstigen Leben besteht, das man heute in verdichteter Form zu führen hat.

Sie haben konkret nach dem auf dem Tisch liegenden Punkt gefragt, was mit einer Lösung bzw. Stärkung durch Fraktionsarbeit und stärkere Ressourcen ist, damit man Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Verwaltung stärkt. Wenn ich es etwas sarkastisch sagen darf: Das ist ein typischer NRW-Vorschlag: Mehr Geld hilft mehr. – Das funktioniert typischerweise nicht. Die Zeitbedingtheit der Ratsarbeit steigt dadurch noch mal. Man hat nämlich noch höhere Transaktionskosten, indem man sich von Leuten, die nicht demokratisch legitimiert, aber von den Parteien eingestellt worden sind, die Einbindung der kommunalen Politik in die Gesamtparteilinie erklären und darlegen lassen muss, warum man wie folgt abzustimmen habe. Ich würde dringend davor warnen, dass die parteipolitische Professionalisierung der Fraktionsarbeit die Lösung für die Stärkung des Ehrenamtes ist, wenn es darum geht, die Breite der Gesellschaft ins Ehrenamt zu holen.

**Markus Klaus (Kommunalpolitische Vereinigung der CDU des Landes NRW e. V.):** Das ist das erste Mal, dass ich Ihnen widerspreche, Herr Wißmann. Tatsächlich ist es schon notwendig, die Fraktionen in den Räten und Kreistagen weiter zu stärken. Da

bin ich, glaube ich, einer Meinung mit den Kollegen. Da gibt es immer noch eine Unwucht in Bezug auf die hauptamtliche Verwaltung. Da muss man noch mal dran. Da haben wir noch mal den Unterschied zwischen den eher konkordanzdemokratischen Elementen in den kleineren Kommunen und den konkurrenzdemokratischen Elementen in den größeren Kommunen. Man wird sehen, wie man damit umgehen muss. Aber damit sind wir bei der Frage, die wir zu Anfang schon mal kurz besprochen haben.

Eine kurze Replik auf Professor Kersting: Sie haben noch mal das Problem beschrieben. Ja, es ist derzeit gerade unser Problem, dass zeitreiche Personen in den Räten sitzen und ihren Zeitreichtum gegenüber zeitarmen Menschen ausspielen. Genau das müssen wir durchbrechen. Ein kleines Plädoyer und mein Wunsch an Sie ist, das muss relativ schnell passieren. Wir haben nicht mehr unendlich viel Zeit. Die Parteien haben Schwierigkeiten, zur Kommunalwahl 2020 hinreichend viele Bewerber zu finden. Ich prophezeie, 2025 wird es im Ehrenamt noch schwieriger. Wie das dann im Hauptamt aussieht, weiß ich nicht. Aber die Wahrscheinlichkeit, dass es auch da Probleme geben wird, sind da.

Natürlich speist sich das Hauptamt bisweilen auch aus dem Ehrenamt. Wenn man das Ehrenamt stärkt, hat man auch etwas Gutes für das Hauptamt getan.

**Sascha Kudella (Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen e. V.):** Dem ist im Prinzip wenig hinzuzufügen. Angesprochen wurde gerade noch mal durch Herrn Professor Bovermann die Ausstattung der Fraktionen. Es gibt einen umfangreichen Fraktionsfinanzierungserlass. Nichtsdestotrotz liegt die Kompetenz, die Kosten der Politik zu bestimmen, immer noch beim Rat. Da sind durchaus Tendenzen zu erkennen, zu versuchen, den Haushalt auf Kosten der Politik zu sanieren. Da müsste man im Prinzip gegenwirken; denn das funktioniert nicht. Man beschneidet sich vor Ort in der wahnwitzigen Idee, damit den Haushalt zu retten. Man bekommt einen Zweizeiler in der Tagespresse – wenn überhaupt – und das Geld ist auf nicht absehbare Zeit der Professionalisierung bzw. den Fraktionen entzogen. Fraktionen setzen sich selbst zum Teil auf Mittel in Höhe null. Dafür ist kein Fraktionsassistent, geschweige denn überhaupt jemand im Hauptamt für die Fraktion zu bekommen. Das muss auf jeden Fall unterbunden werden. Von daher wäre eine Ausstattung der Fraktionen mit verbindlicheren Vorgaben als sie derzeit im Fraktionsfinanzierungserlass vorgegeben sind, aus unserer Sicht durchaus eine Überlegung. Man muss natürlich vorsichtig sein, um die Fraktionen, die zum Teil gut ausgestattet sind, nicht schlechter zu stellen als derzeit.

**Volker Wilke (Kommunalpolitische Vereinigung Grüne Alternative in den Räten NRW e. V.):** Ich beziehe mich auf die Frage von Herrn Professor Bovermann zur Größe und Ausstattung der Fraktionen bzw. der Professionalisierung der Ratsarbeit. Herr Kudella sagte bereits, bei der Größe und Ausstattung der Fraktionen ist der Fraktionserlass, der die Mindestausstattung vorgegeben hat, schon mal eine wichtige Hilfe aus der letzten Legislaturperiode.

Der Rat hat zwar jederzeit die Möglichkeit, zusätzliche Fraktionsmittel bereitzustellen, aber wir machen die Erfahrung, dass noch nicht mal die Mindestausstattung genommen wird. Selbst die Beschäftigung von 450-Euro-Kräften, um die Fraktion überhaupt jenseits von 18 oder 20 Uhr als Ansprechpartner in den Raum stellen zu können – weil man sonst nur beruflich zu erreichen ist – ist offensichtlich äußerst schwierig.

Stichwort Professionalisierung. Man würde vielleicht sagen, von den kreisfreien Städten fallen sieben kreisfreie Städte in den Bereich einer möglichen Professionalisierung. Köln wird immer zuerst genannt und dann mit München verglichen: Wie wird die Ratsarbeit in München und wie in Köln organisiert? – Das ist eine interessante Diskussion. Ich kann Ihnen nur sagen, in der Ehrenamtskommission hatten wir damals die Fraktionsvorsitzenden der Grünen aus den sieben Städte eingeladen und mit ihnen diskutiert. Wir mussten zur Kenntnis nehmen, dass es so, wie es zurzeit ist, auch geht.

**Judith Pirscher (Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker NRW e. V.):** Ich möchte nur noch auf einen Punkt hinweisen. Sie sprechen von der Ausstattung der Fraktionen. Gerade für die Arbeit im Ehrenamt ist es ganz wichtig, dass Gruppen sachlich und personell hinreichend ausgestattet werden. Das ist ein ganz wichtiger Punkt, um neue Leute zu gewinnen. Wenn man in einer kleineren Formation, also in der Stärke einer Gruppe unterwegs ist, muss man professionell arbeiten können.

**Bernd Essler (Verein für Kommunalpolitik NRW e. V.):** Ich schließe mich dem an. Die finanzielle Mindestausstattung für Fraktionen muss gesetzlich geregelt werden. Mit Hilfe des Erlasses kommen wir nicht weiter. Das ist zu schwach reguliert.

Ich greife die Ausführungen von Frau Pirscher noch mal auf. Ein weiterer Punkt ist die Vergütung des Ehrenamtes. Wenn ich mir die Vergütung ansehe und dann die Arbeitsbelastung sehe, kämpfen wir um den gesetzlichen Mindestlohn. Es ist natürlich kein Lohn, sondern ein Ehrenamt. Dennoch: Wenn man die Vor- und Nachbereitungszeiten und die sonstige Begleitmusik sieht, ist man froh, wenn man die Arbeitsstunde mit drei oder vier Euro vergütet bekommt. Das ist vollkommen unangemessen und führt dazu, dass von Wertschätzung für diese Arbeit keine Rede sein kann. Es ist eine Geringschätzung. – Damit möchte ich schließen.

**Vorsitzender Dr. Stefan Nacke:** Danke schön. – Damit ist die Anhörung nach der dritten Antwortrunde beendet. Ich danke ganz herzlich für die disziplinierte Diskussion

(Allgemeiner Beifall)

und für Ihre schriftlichen und mündlichen Beiträge, die wir in den Handlungsempfehlungen, die wir in der nächsten Zeit erarbeiten wollen, sehr wägen werden. Ich bedanke mich bei den Gästen aus Münster. Ich bedanke mich bei der Presse. Herr Riemen-schneider zeigt großes Interesse an dieser Anhörung. Wir schauen mal, was das für ein Echo geben wird. – Ich schließe die Sitzung.

gez. Dr. Stefan Nacke  
Vorsitzender

**Anlage**

20.05.2019/21.05.2019

50



**Anhörung von Sachverständigen**  
Enquetekommission III**"Kommunalpolitisches Ehrenamt stärken"**Montag, dem 29. April 2019,  
10.30 Uhr in Münster**Tableau**

<b>Eingeladene/r Sachverständige/r</b>	<b>Redner/in</b> Weitere Teilnehmer/innen	<b>Stellungnahme</b>
Westfälische Wilhelmsuniversität Münster Professor Dr. Norbert Kersting, Münster	<b>Professor Dr. Norbert Kersting</b>	<b>17/1412</b>
Ruhr-Universität Bochum Fakultät für Sozialwissenschaft, Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik Professor Dr. Jörg Bogumil, Bochum	<i>Keine Teilnahme</i>	----
Westfälische-Wilhelms-Universität Münster Professor Dr. Hinnerk Wißmann, Münster	<b>Professor Dr. Hinnerk Wißmann</b>	----
Bergische Universität Wuppertal Forschungsstelle Bürgerbeteiligung/Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF) & Lehrstuhl für Politikwissenschaft Professor Dr. Hans J. Lietzmann, Wuppertal	<b>Professor Dr. Hans J. Lietzmann</b>	<b>17/1409</b>
Kommunalpolitische Vereinigung der CDU des Landes NRW e.V., Recklinghausen	<b>Markus Klaus</b>	<b>17/1408</b>
Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kom- munalpolitik in Nordrhein-Westfalen e.V. Düsseldorf	<b>Sascha Kudella</b>	
Kommunalpolitische Vereinigung Grüne Alternative in den Räten NRW e.V. Volker Wilke, Düsseldorf	<b>Volker Wilke</b>	

<b>Eingeladene/r Sachverständige/r</b>	<b>Redner/in</b> Weitere Teilnehmer/innen	<b>Stellungnahme</b>
Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker NRW e.V., Judith Pirscher, Münster	<b>Judith Pirscher</b>	<b>17/1408</b>
Verein für Kommunalpolitik NRW e.V., Bonn	<b>Bernd Essler</b> Enxhi Seli	----