

## Konflikte in kommunalen Beteiligungsprozessen

*Christian Lange*

Vertreter/innen von Kommunen und kommunalen Verwaltungen sollten wissen, wie echte Beteiligung und Einbindung der Einwohner/innen funktioniert. Schließlich ist es die kommunale Ebene, der vom Gesetzgeber im Stadtplanungsrecht eine formelle Bürgerbeteiligung gesetzlich vorgeschrieben wird. Und außerdem: In den Kommunen sind Bürgermeister/innen und Gemeinderät/innen sowie die Mitarbeiter/innen der kommunalen Verwaltungen den Menschen doch am nächsten. In kommunalen Beteiligungsprozessen ist jedoch leider immer wieder zu beobachten, dass Konflikte entstehen. Eine Ursache dafür kann ein unzureichendes Management des Beteiligungsprozesses sein. Teilweise verschulden die Verwaltung einer Kommune die Ursachen für solche Konflikte somit selbst. Aber auch Kommunalpolitiker/innen verhindern Bürgerbeteiligung zuweilen durch ein falsches Verständnis der repräsentativen Demokratie. Zum Teil »verstecken« sich Politiker/innen hinter einem nicht mehr zeitgemäßen Verständnis von Persönlichkeitsrechten und Datenschutzansprüchen von Betroffenen und verhindern die notwendige Öffnung zu allen Bürger/innen.

### Mögliche Konfliktursachen

#### Fehlende Strukturen in Beteiligungsprozessen

Wenn sich in Kommunen Interessensgemeinschaften oder Initiativen von Einwohner/innen bilden, werden diese von Verwaltung und Gemeinderat zum Teil nicht als Gesprächspartner/innen angesehen. Statt von Anfang an miteinander zu reden, wird erst einmal nur übereinander geredet. Bei dieser Vorgehensweise ist eine von Anfang an unnötige Verhärtung der Fronten zwischen Interessensgemeinschaft und Kommunalvertreter/innen leider ebenso häufig die Folge. Eine Kommune sollte für diese Situationen bereits ein Angebot an die Einwohner/innen unterbreiten können, indem zum Beispiel in einem kommunalen »Leitbild Bürgerbeteiligung« (1) bereits die Antwort auf die Frage der Einwohner/innen nach einer Beteiligung an diesem Entscheidungsprozess gegeben wird.

#### Widerstand in der Verwaltung gegen Beteiligungsergebnisse

Eine Verwaltung, die bereits laufende Beteiligungsprozesse in unzulässiger Form behindert oder gar abbricht, kann Konflikte erst befeuern. Eine solche Handlungsweise führt zu maximaler Frustration bei den beteiligten Einwohner/innen und kann zur Folge haben, dass sich engagierte Menschen aus Beteiligungsprozessen zukünftig heraushalten. Da diese Menschen meistens auch Multiplikatoren in der Kommune sind, verliert die Verwaltungsspitze hierdurch an Vertrauen und Ansehen in der Stadtgesellschaft.

#### Beteiligung ohne Einflussmöglichkeiten

Ein ebenso häufig zu beobachtendes Phänomen ist die Beteiligung von Einwohner/innen und deren Meinungsäußerungen als reine »Beruhigung« oder »Beschäftigungsmaßnahme«. Gemeinderäte und Verwaltungen, die glauben, dass sich die Einwohner/innen heute in Beteiligungsverfahren mit reiner Information zufrieden geben, machen damit einen gravierenden Fehler und forcieren in der

Stadtgesellschaft die Überzeugung, dass »die da oben sowieso machen, was sie wollen«. Zukünftige Beteiligungsaufforderungen der Kommune laufen dann eher ins Leere und die Zahl der Einwohner/innen, die sich wirklich beteiligen, nimmt mehr und mehr ab.

### **Voreilige Be- oder Abwertung von Ideen aus der Stadtgesellschaft**

Die besonders am Anfang eines Beteiligungsprozesses erforderliche Neutralität der Verwaltung in der Kommune – und besonders der Verwaltungsspitze – wird teilweise durch voreilige Bemerkungen in Bezug auf die Ideen der Einwohner/innen verletzt. Denn wenn diese sich einmischen und die in der Bürgerbeteiligung erarbeiteten Vorschläge bereits in einem sehr frühen Stadium bewerten oder gar mit Prädikaten wie »sehr wertvoll« oder »unbrauchbar« belegen, nehmen sie in unzulässiger Weise Einfluss auf den Beteiligungsprozess. Damit frustrieren sie die Ideengeber/innen nur und erreichen, dass nur noch diejenigen am Prozess teilnehmen, die die von der Verwaltung favorisierte Lösung unterstützen.

## **Konfliktvermeidung durch vorausschauendes kommunales Handeln**

### **Einrichtung eines Beteiligungsrates**

Wenn die Strukturen der Bürgerbeteiligung bereits – zum Beispiel durch ein Leitbild zur Bürgerbeteiligung – manifestiert sind, lassen sich viele Konflikte bei Entscheidungen im Vorfeld vermeiden. Voraussetzung dafür ist, dass die Verwaltung und auch der Gemeinderat offen dafür sind, die Forderungen der Einwohner/innen nach Beteiligung anzuhören und gemeinsam mit ihnen Wege für eine geeignete Beteiligung aus den angebotenen Beteiligungsformen zu finden. Eine solche »Findungskommission« kann zum Beispiel ein »Beteiligungsrat« sein, der Gemeinderäte und engagierte Einwohner/innen aus Bewegungen und Initiativen an einen Tisch bringt. Dort wird die Suche nach der geeigneten Beteiligungsform gemeinsam vorgenommen und es werden Vorschläge für den Gemeinderat aus den schon existierenden Beteiligungsformen aus dem Leitbild der Kommune ausgewählt. Der Gemeinderat ist dann zwar nicht verpflichtet, diesen Vorschlägen zu folgen, aber es ist davon auszugehen, dass durch die Beteiligung von Gemeinderät/innen verschiedener Fraktionen der Vorschlag auch hier eine Mehrheit findet.

### **Transparenz**

In Kommunen wird viel in nichtöffentlichen Sitzungen entschieden. Die Verschwiegenheitspflicht greift in vielen Angelegenheiten, die die Einwohner/innen interessieren. Diese »Geheimnispolitik« und »Hinterzimmer-Mentalität« sind Gift für eine funktionierende Bürgerbeteiligung in einer Kommune. Es sollte immer wieder sorgfältig geprüft werden, welche Informationen wirklich nicht weitergegeben werden dürfen und an welchen Punkten mehr Transparenz möglich ist.

Darüber hinaus sollte eine Kommune leichte und schnell verständliche sowie barrierefreie Zugangsmöglichkeiten zu allen relevanten Unterlagen der kommunalpolitischen Arbeit anbieten. Dazu gehört beispielsweise ein Livestream, der es den Menschen ermöglicht, eine Gemeinderatssitzung auch von unterwegs und von zuhause aus verfolgen zu können. Die Diskussionen im Gemeinderat müssen für

alle nachvollziehbar sein. In einer Mediathek sollten daher alle Diskussionen zu den einzelnen Tagesordnungspunkten abgelegt werden. Niederschriften, Tagesordnungen und Beschlussvorlagen der Verwaltung aller Ratssitzungen und Ausschusssitzungen sind im Internet in einem Ratsinformationssystem zum Download zur Verfügung zu stellen. Ein weiteres Problem für eine transparente Kommunalpolitik ist die weiter zunehmende Auslagerung von kommunalen Aufgaben in Tochterunternehmen: hierbei ist darauf zu achten, dass möglichst alle Sitzungen der Aufsichtsräte und Verwaltungsräte öffentlich sind und eine breite und öffentliche Berichterstattung an den Gemeinderat stattfindet.

### **Externe Moderation in der Bürgerbeteiligung**

Externe und erfahrene Moderation ist bei einem strukturierten Beteiligungsprozess unbedingt notwendig. Meistens scheitern Beteiligungsveranstaltungen, die von Oberbürgermeistern/innen, Dezerenten/innen oder Referenten/innen geleitet werden, weil deren Sicht auf die Dinge viel zu »verwaltungslastig« ist.

Zum Teil stellt das Selbstverständnis der Verwaltung eine Hürde für eine offene Diskussion dar. Nach dem Motto »das haben wir doch alles schon geprüft« werden die Diskussionsbeiträge und Ideen von Einwohner/innen erst gar nicht in die Entscheidungsfindung aufgenommen. Eine externe Moderation hingegen kennt nicht alle Vorüberlegungen der Verwaltung und ist für die Vorschläge aus der Einwohnerschaft offen.

Deswegen sollte auch ein allzu intensives »Briefing« des externen Moderators in Bezug auf die gewünschten Inhalte im Vorfeld vermieden werden. Diese externe Moderation muss die Einwohner/innen und Einwohner als gleichberechtigte Partner der Kommunalpolitik und der Verwaltung behandeln und dafür Sorge tragen, dass Bürgerbeteiligung auf Augenhöhe stattfindet.

### **Konfliktmanagement und Krisenkommunikation**

Trotz aller Bereitschaft einer Kommune die Bürgerbeteiligung bestmöglich zu strukturieren und zu organisieren, wird es im Laufe von Beteiligungsprozessen immer wieder zu Konflikten kommen. Diese Konflikte lassen sich vom Grundsatz her nicht vermeiden, da es in der Entscheidungsfindung selbstverständlich zu verschiedenen konkurrierenden und sich gegenüberstehenden Lösungsansätzen kommt. Sobald die Entscheidungsfindung ansteht, werden sich Befürworter/innen und Gegner/innen für jeden Lösungsansatz finden. Der inhaltliche oder sachliche Konflikt kann nicht vermieden werden, vielmehr ist er essentiell für die Findung der am Gemeinwohl orientierten »besten Lösung«. Es gibt für die Moderation einige Grundregeln des Konfliktmanagements, um eine unnötige Eskalation eines Konfliktes zu vermeiden. So kann beispielsweise das Harvard-Konzept (2) eine hilfreiche Unterstützung bieten:

### **Trennen der Sach- und der Beziehungsebene**

Ein wichtiger Appell an alle Beteiligten sollte immer wieder lauten, dass Sach- und Beziehungsebene strikt voneinander zu trennen sind. Wenn es von Beteiligten heißt »typisch, dass Sie diesen Vorschlag unterstützen ...« ist klar erkennbar, dass es sich hier nicht um eine Diskussion über den Vorschlag

handelt, sondern nur eine Beziehungsproblematik thematisiert wird. In solchen Fällen muss die Moderation sofort eingreifen und auf das Verlassen der Beziehungsebene drängen.

### **Alle denkbaren Lösungsansätze in die Diskussion einführen**

Es ist Aufgabe der Moderation, darauf zu achten, dass alle vorgetragenen Denkansätze in einen Bürgerbeteiligungsprozess eingeführt werden. Ein vorheriges Filtern oder ausschließen von bestehenden Vorschlägen ist auf jeden Fall unzulässig.

### **Gemeinsame Bewertungsregeln für die verschiedenen Lösungsansätze schaffen**

Aufgabe der Bürgerbeteiligung muss es auch sein, gemeinsam mit den beteiligten Bürger/innen eine Bewertungssystematik für alle Lösungsansätze zu entwickeln. Diese gemeinsame Erarbeitung macht den Entscheidungsfindungsprozess transparent und hilft den Menschen dabei nachzuvollziehen, warum welcher Lösungsansatz am Ende die meiste Zustimmung findet. Möglich wäre es hierbei auch nach der Methode des Konsensierens vorzugehen und nacheinander die Lösungsansätze auszuschließen, gegen die sich Widerstand bemerkbar macht. Am Ende wird dabei der Lösungsvorschlag umgesetzt werden können, gegen den sich am wenigsten Widerstand im Laufe des Beteiligungsprozesses bemerkbar machte (3).

### **Interessen hinter den Lösungsansätzen kennen lernen**

Ein erfolgreicher Beteiligungsprozess sollte auch die Interessen hinter den einzelnen Lösungsvorschlägen für alle erkennbar machen und diese Interessen möglichst transparent machen. Erst wenn die beteiligten Menschen verstehen, warum sich andere für einen anderen Lösungsansatz stark machen und die dahinter stehenden Interessen erkannt und verstanden werden, können sie diese Vorschläge mit den eigenen vergleichen und das gemeinsam entwickelte Bewertungssystem anwenden.

### **Empathie**

Am Ende müssen alle Beteiligten, also Kommunalpolitiker/innen, die Verwaltungsspitze, die Moderation und die beteiligten Einwohner/innen akzeptieren, dass es menschlich ist, wenn es bei der Suche nach der »richtigen« Entscheidung aufgrund verschiedener Interessen und Erfahrungen der Menschen auch zu unterschiedlichen Lösungsansätzen kommt. Es gibt meistens nicht die »ideale Lösung«. Daher sollte bei allen Beteiligungsformen, die ausgewählt werden, darauf geachtet werden, dass sich alle beteiligten Menschen immer auf Augenhöhe begegnen.

## **To-Dos und No-Gos für die kommunale Beteiligungspraxis**

Um die geschilderten Erfahrungen zusammenzufassen und die daraus abzuleitenden Handlungsanregungen darzustellen, möchte ich diese Betrachtung mit einer Auflistung von To-Dos und No-Gos ergänzen. Die beiden nachfolgenden Listen sind nicht abschließend und werden im Rahmen der Beteiligungsprozesse in einer Kommune sicherlich durch weitere Punkte ergänzt werden können. Der Prozess der Bürgerbeteiligung ist auf kommunaler Ebene immer dynamisch.

Gerade in Bayern stehen wir erst am Anfang einer stärkeren Fokussierung auf die zunehmende Bedeutung echter Bürgerbeteiligung in den Kommunen. Diese To-Dos und No-Gos sind das Ergebnis der momentanen Situation. Wir werden in den nächsten Jahren den Menschen auf kommunaler Ebene immer weitere Beteiligungsangebote machen und auch neue Beteiligungsformen anbieten müssen. Die Digitalisierung der Kommunalverwaltung wird die Bürgerbeteiligung in den Kommunen revolutionieren und es wäre für mich wünschenswert, wenn Bürgerbeteiligung in den Kommunen in einigen Jahren bedeutet, dass Kommunen und ihre Einwohner/innen in einem ständigen Dialog zu den Themen stehen, die die Menschen interessieren und bei denen sie sich in die Entscheidungsfindung einbringen möchten.

### **To-Dos für Kommunalverwaltung und Gemeinderat**

- eine kommunale Beteiligungskultur schaffen: Bürgerbeteiligung als permanenten Dialog mit den Einwohner/innen verstehen
- Etablierung eines Ratsinformationssystems mit umfassender und uneingeschränkter Aufklärung über die politische Arbeit in der Gemeinde
- Livestream mit Mediathek zu den Sitzungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse
- Aufbau eines Bürgerbeteiligungsbüros, in dem hauptamtlich sämtliche Veranstaltungen und Prozesse koordiniert werden und das Ansprechpartner für die Bürger/innen ist
- Bürgerbeteiligung strukturieren und einen Leitfaden o.ä. erstellen
- den Leitfaden Bürgerbeteiligung immer wieder ergänzen und weiterentwickeln – auf Basis einer permanenten Überprüfung aller Beteiligungsprozesse und Bürgerbeteiligungsformen
- Jugendpartizipation als Kernaufgabe der Bürgerbeteiligung verstehen und Beteiligungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche schaffen
- externe Moderator/innen die Bürgerbeteiligung moderieren lassen
- Digitalisierung nutzen für moderne Formen der Bürgerbeteiligung
- Bürgerbefragungen auf schriftlichem Weg durchführen, um regelmäßig alle wahlberechtigten Bürger/innen zu erreichen

### **No-Gos für Kommunalverwaltung und Gemeinderat**

- Intransparenz im Hinblick auf mögliche Beteiligungsformen
- schwer erreichbare oder »versteckte« Bürgerbeteiligungsforen im Internet
- keine transparente Darstellung der Arbeit des Gemeinderats in einem Ratsinformationssystem

- Moderation der Bürgerbeteiligungsprozesse durch die Verwaltungsspitze
- Verzicht auf einen Beteiligungsrat und Vermeidung eines kontinuierlichen Dialogs mit der Bürgerschaft
- Beteiligungsprozesse spontan und »abhängig von der Tagesform« ohne Leitfaden, Zielsetzung und Struktur initiieren
- Beteiligungsprozesse im Verlaufe des Prozesses abbrechen und nicht zu Ende führen
- Bürgerbeteiligung konterkarieren durch falsch verstandene Unterstützungsangebote und Einmischung der Verwaltung in einen Beteiligungsprozess
- Bürgerversammlungen und Beteiligungsveranstaltungen für den »Lobgesang« auf die Verwaltung missbrauchen und nur über die eigenen »Erfolge« referieren, ohne dass die Bürger/innen zu Wort kommen
- fehlender Wille mit den Einwohner/innen auf Augenhöhe zu kommunizieren

### Anmerkungen

---

(1) Der Stadtrat der Stadt Ingolstadt hat zum Beispiel am 27.07.2017 ein Leitbild Bürgerbeteiligung erarbeitet, das eine solche Grundlage liefert. Quelle:

[https://www.ingolstadt.de/media/custom/2789\\_1038\\_1.PDF?1519730302](https://www.ingolstadt.de/media/custom/2789_1038_1.PDF?1519730302)

(2) Eine Methode des sachbezogenen Verhandeln mit dem Ziel eine win-win-Entscheidung gemeinsam zu finden. Literatur: Fisher, R.; Ury, W.; Patton, B.: »Das Harvard-Konzept. Sachgerecht verhandeln – erfolgreich verhandeln«. Campus-Verlag, Frankfurt/New York, 22. Auflage 2004.

(3) Das Systemische Konsensieren ist ein konsensnahes Entscheidungsverfahren. Eine Gruppe ermittelt aus einer Reihe selbst entwickelter Lösungsvorschläge jenen Vorschlag, der in der Gruppe die geringste Ablehnung erfährt. Weitere Informationen finden sich beispielsweise hier: <http://www.sk-prinzip.eu/>

## Autor

---

**Christian Lange** ist seit 2014 Mitglied des Stadtrates der Stadt Ingolstadt und seit 2015 Fraktionsvorsitzender der Fraktion der Bürgergemeinschaft Ingolstadt (BGI). Der 53jährige Jurist engagiert sich in der Kommunalpolitik vor allen Dingen für eine Stärkung von Transparenz und Bürgerbeteiligung. Beruflich ist er hauptsächlich als Trainer und Coach für Unternehmen und internationale Konzerne unter anderem im Bereich des Konfliktmanagements tätig.

## Kontakt

Christian Lange  
Blausternstraße 16a  
85049 Ingolstadt  
Telefon dienstl.: (08 41) 951 76337  
Telefon privat: (08 41) 370 7726  
Mobil dienstl.: (01 70) 4 63 49 97  
E-Mail: [christian.lange@bg-in.de](mailto:christian.lange@bg-in.de)

## Redaktion eNewsletter

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung  
c/o Stiftung Mitarbeit  
Redaktion eNewsletter  
Ellerstraße 67  
53119 Bonn  
E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)