

Positionspapier der Bundes-SGK

Stärkung der lokalen Demokratie - Zur besonderen Rolle der ehrenamtlichen Kommunalpolitik

Beschluss der Delegiertenversammlung der Bundes-SGK am 22./23. April 2016 in Potsdam

1. Ausgangssituation

Kommunalwahlen, Bürgerinitiativen, Planungszellen, Leitbildprozesse - Lokale Demokratie wird immer vielfältiger! Verschiedene Phänomene eines gesellschaftlichen Wandels verändern die lokale Demokratie: Mit einem zunehmend hohen Bildungsgrad breiter Bevölkerungsschichten wächst nicht nur das Bedürfnis vieler Bürgerinnen und Bürgern in politische Entscheidungsprozesse stärker eingebunden zu werden, es differenziert sich auch das Feld der Beteiligungsformen und Mitwirkungsmöglichkeiten aus. Eine zunehmende Individualisierung und Fragmentierung von Lebensformen geht einher mit dem Nachlassen der Bindekraft traditioneller zivilgesellschaftlicher Organisationen und verändert und fordert das politische Gefüge heraus. Ein Sinken der Wahlbeteiligung ist seit längerem zu beobachten. Die Digitalisierung durchdringt die Gesellschaft immer mehr und beschleunigt und verstärkt diesen Wandel.

Folge davon ist, dass kommunale Verwaltung, ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker und Bürgerinnen und Bürger sich in einem **neuen Verhältnis** zueinander befinden. Eine Vielzahl selbstorganisierter oft thematisch begrenzter Gruppen von Bürgerinnen und Bürgern fordert eine konkrete Einbindung in politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse: In diesem erweiterten, zunehmend unstrukturierten Feld lokaler Akteure wird der **demokratische Interessenausgleich immer vielschichtiger** und wirft die Frage auf, wie sich der Ausgleich der verschiedenen Interessen unter diesen Bedingungen organisieren lässt.

Ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker finden sich in diesem modernen Geflecht lokalpolitischer Akteure in einer besonderen Rolle wieder. Bei sinkender Wahlbeteiligung und mannigfaltigen Formen der politischen Beteiligung und Teilhabe müssen sie die Legitimität ihrer Entscheidungen stärker begründen, verschiedenste Akteure in Prozesse einbinden und

können und sollten gleichzeitig von dem Mitgestaltungswillen aus der Mitte der lokalen Gesellschaft profitieren. Gleichzeitig sind ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker selbst Teil des beschriebenen gesellschaftlichen Wandels: Sie verbinden oft persönlich flexibilisierte Erwerbsarbeit und Formen erweiterter Mobilität mit ihrem Ehrenamt und benötigen gute Rahmenbedingungen, um ihrem Mandat nachgehen zu können.

2. Gute Bürgerbeteiligung – Gemeinsam gestalten!

Gute Bürgerbeteiligung beginnt mit Transparenz. Bürgerinnen und Bürger wollen ihr Lebensumfeld mitgestalten und sind in ihrer Betroffenheit Expertinnen und Experten für Fragen und Probleme vor Ort. **Aufgabe kommunaler Verwaltung** ist es deshalb, Informationen nicht nur zur Verfügung zu stellen, sondern auch entsprechend für Bürgerinnen und Bürger aufzubereiten. Die Qualität politischer Entscheidungen wird erhöht, wenn Bürgerinnen und Bürger sich konkret in politische Prozesse einbringen können. Nicht jede politische Entscheidung kann jedoch in einem breiten Beteiligungsverfahren erörtert oder direktdemokratisch getroffen werden: Eine **transparente Informationspolitik** gebietet es auch, offen über den **Grad der Einflussnahme** zu informieren. Zwischen der Bürgerbeteiligung in Form von Information und der Ermächtigung der Bürgerschaft, direkt eine Entscheidung zu treffen, befindet sich ein Spektrum an Beteiligungsmöglichkeiten. Frustration wird vermieden, wenn die Grenzen unmittelbarer Beteiligung an politischen Entscheidungen deutlich kommuniziert werden. In diesem Sinne gehört zu einer funktionierenden lokalen Demokratie auch eine **Klarheit über die verschiedenen Rollen der Akteure** und eine damit verbundene gegenseitige Akzeptanz dieser Rollen.

Die sogenannten Intermediären, die als **Vermittler** zwischen dem politisch-administrativen System und den Bürgerinnen und Bürger wirken, sind integraler Bestandteil des politischen Systems. Neben traditionelle Gruppen der Interessenvermittlung (Parteien, Kirchen, Wohlfahrtsverbände etc.), treten zunehmend **unstrukturierte Gruppen und ad-hoc-Bündnisse**, die oft **punktueller Interessen** vertreten. Vielfach organisieren sich diese neuen Intermediären mithilfe digitaler Möglichkeiten, beispielsweise über soziale Netzwerke. Während traditionelle Gruppen der Interessenvermittlung ihren festen Platz im politischen Prozess haben, müssen Verwaltung und Politik die Frage beantworten, wie eine **Einbindung weniger straff organisierter Gruppen** stattfinden kann. Dies gestaltet sich durchaus anspruchsvoll, da nicht immer einzuschätzen ist, wie vertrauenswürdig und verlässlich Gruppierungen agieren und zudem immer auch beachtet werden sollte, dass Einzelinteressen ein ihnen angemessenes Gewicht im Beteiligungsprozess zugestanden wird. Verwaltung und ehrenamtliche Kommunalpolitik stehen hierbei in mehrfacher Hinsicht vor Herausforderungen: **Es gilt, ein komplexes Geflecht verschiedener Akteure einzuordnen, mit ihnen auf Augenhöhe zu kommunizieren und sie einzubinden und damit das gegenseitige Vertrauensverhältnis auszubauen.**

Auch wenn breite Bürgerbeteiligung durchaus ein Spannungsverhältnis zu dem Selbstverständnis gewählter Mandatsträgerinnen und Mandatsträger darstellt, da Interessengruppen nicht durch Wahl legitimiert sind, können ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und -politiker ihre

Integrationskraft und ihre kommunikativen Stärken nutzen, um Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen. Lokale Demokratie und die **Akzeptanz des repräsentativen Systems** werden gestärkt, wenn Bürgerinnen und Bürger als aktive Partnerinnen und Partner begriffen werden, die ihr Lebensumfeld mitgestalten wollen und sich auf verschiedene Weise auch in konkreten Fragen in politische Prozesse einbringen. Gleichzeitig muss klar sein, dass gewählte Mandatsträgerinnen und Mandatsträger nicht in eine Rolle gedrängt werden dürfen, in der sie Entscheidungen nur noch „abnicken“ sollen. Die Bundes-SGK setzt sich für eine **lebendige lokale Demokratie ein, bei der das repräsentative System als Kern durch Elemente der direkten und kooperativen Demokratie ergänzt wird.**

Bürgerbeteiligung ist nicht repräsentativ – oft sind es in mehrfacher Hinsicht ressourcenreiche Bürgerinnen und Bürger, die sich beteiligen wollen und können. Sozial schwächere Bürgerinnen und Bürger und Migrantinnen und Migranten sind in Beteiligungsprozessen häufig in der Minderheit. Sozialdemokratische Kommunalpolitik hat zum Ziel, allen Bürgerinnen und Bürgern Teilhabe in politischen Prozessen und die Mitgestaltung der lokalen Gesellschaft zu ermöglichen: **Kommunalpolitische Mandatsträgerinnen und –träger** in den Vertretungskörperschaften sind hier ein **wichtiges Bindeglied**. Sie kennen ihren Stadt- oder Ortsteil, können die entscheidenden Gruppen vor Ort identifizieren und mit ihnen in Kontakt treten. Sie ermuntern dazu, an politischen Prozessen teilzunehmen und helfen dabei, die Anregungen und Wünsche unterrepräsentierter Gruppen in den politischen Prozess zu übersetzen.

3. Kommunalpolitisches Ehrenamt - Rahmenbedingungen verbessern!

Damit kommunalpolitische Ehrenamtliche diese bedeutende Funktion als Vermittler und Anwalt ausfüllen können, benötigen sie **gute Rahmenbedingungen**. Eine Flexibilisierung, wie sie in projektbezogenem politischem Engagement oft zu finden ist, kann aus sich heraus nicht auf die ehrenamtliche Kommunalpolitik zutreffen: Gewählte Mandatsträgerinnen und Mandatsträger füllen ihr Amt für die Dauer ihrer Legislaturperiode in vollem Umfang mit allen Rechten und Pflichten aus. Dies stellt viele Bürgerinnen und Bürger, die ein kommunalpolitisches Ehrenamt anstreben, vor große Herausforderungen bezüglich der **Vereinbarkeit** insbesondere mit **Erwerbsarbeit und familiären Pflichten**. Um vor allem jungen Menschen, die sich sowohl im Erwerbsleben als auch privat in der „Rushhour des Lebens“ befinden, eine Mandatsausübung zu ermöglichen sind gute Rahmenbedingungen notwendig. Dazu gehört, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker zur Ausübung ihres Mandats (zu dem auch qualifizierende Fort- und Weiterbildungen gehören sollten) freistellen und den Beitrag zum Gemeinwohl wertschätzend anerkennen. Es darf kein beruflicher Nachteil aus einem kommunalpolitischen Ehrenamt entstehen!

Gute Rahmenbedingungen gilt es auch bezüglich der Vereinbarkeit von kommunalpolitischem Ehrenamt und Familie zu schaffen. Sitzungszeiten, die sich mit der Betreuung von Kindern vereinbaren lassen beziehungsweise die Organisation von Kinderbetreuung kommt insbesondere Frauen zugute, deren Anteil in den kommunalen Vertretungskörperschaften immer noch deutlich

unter dem Anteil der Männer liegt. Die Schaffung besserer Rahmenbedingungen im kommunalpolitischen Ehrenamt macht die Ausübung eines solchen Mandats nicht nur attraktiver, sondern für viele Bürgerinnen und Bürger überhaupt erst möglich.

Ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker nehmen als demokratisch legitimierte Organe politische Verantwortung wahr. Sie erhalten für Ihre Tätigkeiten keine Entlohnung, sondern nur eine Aufwandsentschädigung, die in der Regel die tatsächlichen Kosten nicht deckt. Daher gehört es ebenfalls zu den notwendigen Verbesserungen der Rahmenbedingungen, dass finanzielle Nachteile durch die Anrechnung bei verschiedenen staatlichen Leistungen vermieden werden.

Daher setzt sich die Bundes-SGK dafür ein, die bis zum 30. September 2017 befristete Anrechnungsfreiheit der Aufwandsentschädigung auf Renten vor Erreichen der Regelaltersgrenze bei Altersrenten gemäß § 302 Abs. 7 SGB VI und bei verminderter Erwerbsfähigkeit gemäß § 313 Abs. 8 SGB VI zu entfristen. Nach Erreichen der Altersgrenze findet auch bisher eine Anrechnung nicht statt.

Besondere Nachteile drohen auch Familien, da die Aufwandsentschädigung dazu führen kann, dass der ehrenamtlich tätige Ehepartner aus der Familienversicherung ausscheiden und sich selbst versichern muss.

In weiteren Bereichen wie dem BAföG und Leistungen nach SGB II und SGB XII bestehen zurzeit lediglich Freigrenzen in Höhe der Steuerfreibeträge (in der Regel 200 € pro Monat). Auch in diesen Fällen setzt sich die Bundes-SGK für eine Anrechnungsfreiheit ein.

Die Steuerfreibeträge für die kommunalpolitischen Aufwandsentschädigungen werden zwar durch Erlass der Länder festgesetzt. Da es sich jedoch beim Einkommenssteuerrecht um Bundesrecht handelt, sind die steuerfreien Beträge im kommunalen Ehrenamt bundeseinheitlich festzulegen. Die Bundes-SGK setzt sich ebenfalls für eine Anhebung der Steuerfreibeträge ein, damit die ohnehin nicht kostendeckenden Aufwandsentschädigungen attraktiver ausgestaltet werden.

Die Bundes-SGK setzt sich aktiv dafür ein, durch verschiedene Qualifizierungsprogramme und Beratung ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker zu stärken und bei ihrer Arbeit zu unterstützen. Neben den von der Bundes-SGK angebotenen Seminaren durchlaufen seit dem Jahr 2001 junge, ambitionierte Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker die Sozialdemokratische Kommunal-Akademie, das Erfolgsprojekt der Bundes-SGK zusammen mit der SPD-Parteischule.

Die Bundes-SGK engagiert sich nachhaltig für die Förderung von Frauen in der Kommunalpolitik. Mit dem Seminar „Mein Weg zur Bürgermeisterin – Frauen ins Rathaus“ und dem Mentoringprogramm „Frauen in Führung“ (gemeinsam mit der SPD-Parteischule) werden Programme geboten, die Frauen auf dem Weg in politische (Führungs-) Ämter fördern und begleiten.

Die Bundes-SGK ist bestrebt, ihr Qualifizierungsangebot fortzuführen und um weitere Formate zu erweitern.

4. Lokale Demokratie im digitalen Zeitalter – Chancen nutzen!

Lokale Demokratie findet nicht nur analog statt, Bürgerinnen und Bürger leben zunehmend auch im lokalen Kontext digital. Initiativen werden über soziale Netzwerke gestartet und finden Mitstreiter, lokale Themen werden in digitalen Foren diskutiert und Informationen werden „viral“ rasend schnell verbreitet. Kommunalpolitik kann die Möglichkeiten im digitalen Zeitalter auf vielfältige Weise nutzen und muss im digitalen Raum präsent sein, um nicht von Diskursen der lokalen Gesellschaft ausgeschlossen zu sein.

Kommunale Verwaltung hat im Rahmen von **E-Government** zahlreiche Möglichkeiten, Informationen und Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürgern schneller und einfacher zur Verfügung stellen. Gleichzeitig bieten elektronische Kanäle Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, direktes Feedback an die Verwaltung zu leiten. Neben diesen eher administrativen Möglichkeiten, bietet der digitale Raum mannigfaltige Spielarten der Vitalisierung von lokaler Demokratie. Dies betrifft von der Kommunalpolitik initiierte Beteiligungsplattformen und -prozesse ebenso wie aus der Bürgerschaft organisierte Initiativen zur Gestaltung der Kommune. **Soziale Netzwerke** sind hierbei oft **digitale Treffpunkte des Austausches und der (Selbst-) Organisation**. Kommunalpolitik ist nah den Bürgerinnen und Bürgern, wenn sie (auch) diese digitalen Treffpunkte aufsucht, um in Dialog zu treten. Gleichzeitig gilt es, sensibel mit dem Thema Datenschutz umzugehen.

Die Digitalisierung im Grunde aller Lebensbereiche hat neue Kanäle der Teilhabe eröffnet und vereinfacht und beschleunigt den Zugang zu Informationen. Der Zugang wird und kann jedoch nicht von allen Bürgerinnen und Bürgern gleichermaßen genutzt werden. Ob Behördengang oder Diskussionsforum – **Verwaltung und Politik müssen alle Wege immer auch analog anbieten**, um nicht netzaffine Bürgerinnen und Bürger in vollem Umfang in kommunales Geschehen mit einzubeziehen.

5. Bürgerschaftliches Engagement fördern – Strukturen schaffen!

Mehr Beteiligung und Teilhabe wird von Bürgerinnen und Bürgern nicht nur bei konkreten politischen Prozessen eingefordert, sondern zeigt sich auch in einem **ausdifferenzierteren Feld Bürgerschaftlichen Engagements**. Auch hier sind Tendenzen der Flexibilisierung seit längerem deutlich erkennbar: Bürgerinnen und Bürger engagieren sich öfter punktuell und zeitlich begrenzt für ein bestimmtes Anliegen und weniger im klassischen Ehrenamt bei den großen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Kommunalpolitik muss sich in zweifacher Hinsicht auf diese Entwicklung einstellen: Einerseits muss bei ad-hoc-Engagement mehr Koordinationsaufwand seitens der Kommune betrieben werden, damit die losere Form des Engagements trotzdem ein

fester Bestandteil der lokalen Demokratie bleibt und zweitens begründet die genannte Entwicklung auch die Nachwuchsprobleme, die oft beim kommunalen Ehrenamt zu beklagen sind.

Eine Entfaltung von verschiedenen Formen Bürgerschaftlichen Engagements benötigt Organisation und Förderung. Vor Ort müssen **Strukturen** bereit gehalten, die insbesondere projektbezogenes freiwilliges Engagement ermöglichen und Bürgerinnen und Bürgern einen Rahmen geben, um sich einzubringen: In vielen Städten und Kreisen gibt es zu diesem Zweck bei der Verwaltung angesiedelte Beauftragte für Bürgerschaftliches Engagement oder **Freiwilligenagenturen**, die häufig von den großen Wohlfahrtsverbänden organisiert sind.

Neben der Bereitstellung und/oder Förderung einer entsprechenden Struktur, gilt es insbesondere engagierte Bürgerinnen und Bürgern für ihren Beitrag zum Gemeinwesen wertschätzend mit **Anerkennung** gegenüberzutreten. Kommunalpolitik kann und sollte hier ein Klima schaffen, indem Bürgerinnen und Bürger sich gerne einbringen. Gleichzeitig darf die hohe Bereitschaft zum freiwilligen Engagement nicht zu Verdrängungseffekten führen. Freiwilligenarbeit darf Erwerbsarbeit nicht ersetzen!

6. Ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker – Konstante in der lokalen Demokratie

Direktdemokratische und kooperative Demokratieelemente können das repräsentative System sinnvoll ergänzen, jedoch nicht ersetzen. Die Annahme, dass plebiszitäre Entscheidungen bessere Ergebnisse produzieren würden, muss widersprochen werden. Nicht nur fehlen oft notwendige Aushandlungsprozesse und findet notwendigerweise eine Verkürzung komplexer Inhalte auf Ja/Nein-Entscheidungen statt, sondern auch die Beteiligungsstruktur ist in der Regel unausgeglichen. Ebenso sind auch in deliberativen Beteiligungsverfahren ressourcenschwache Gruppen stark unterrepräsentiert.

Ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker sind als Teil des repräsentativen Systems in einer herausgehobenen Rolle, fördern eine lebendige lokale Demokratie jedoch nicht, wenn sie einen Alleinvertretungsanspruch für sich reklamieren. Vielmehr füllen sie ihre besondere Rolle aus, indem sie den Wunsch von Bürgerinnen und Bürgern, sich in konkrete politische Prozesse einzubringen, aufnehmen und in den Prozess ihrer Entscheidungsfindung einfließen lassen und darauf hinwirken, dass die Verwaltung eine entsprechende Struktur für diese erweiterte Beteiligung bereit hält.

Sozialdemokratische Kommunalpolitik hat zum Ziel, Bürgerinnen und Bürger Teilhabe in politischen Prozessen und die Mitgestaltung der lokalen Gesellschaft zu ermöglichen. Ehrenamtlichen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern kommt hierbei eine entscheidende Rolle zu: Sie dienen als **Bindeglied zwischen Verwaltung und Bürgerschaft und bilden eine verlässliche Konstante im politischen Entscheidungsprozess**. Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten leisten hierbei **Aktivierungsarbeit**, um **Teilhabe** zu ermöglichen und sind

Anwalt von Gruppen, die in politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen keinen oder nur wenig Einfluss haben.

7. Zusammenfassung

In einer komplexeren lokalen Demokratie ist ein gelungener demokratischer Interessenausgleich verbunden mit **Anforderungen** an die verschiedenen lokalen Akteure.

Kommunale Verwaltung muss **transparent informieren** und Bürgerinnen und Bürgern Möglichkeiten der **Beteiligung** schaffen.

Ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker finden sich in mehrfacher Hinsicht in einer **Vermittlerrolle** wieder: Sie selbst sind als Bestandteil der Verwaltung Vermittler zwischen dem politisch-administrativen System und der Bürgerschaft. Gleichzeitig binden sie lokale (ad-hoc) Bündnisse und Initiativen, die „neuen“ Intermediären, in den lokalen politischen Prozess ein, kommunizieren mit ihnen und schaffen ein konstruktives Vertrauensverhältnis.

Als Fundament der repräsentativen lokalen Demokratie benötigt das kommunale Ehrenamt **bessere Rahmenbedingungen**: Eine bessere Vereinbarkeit mit Erwerbs- und Familienarbeit muss gewährleistet werden.

Die lokale Demokratie kann nicht nur analog stattfinden: Sowohl Ehrenamtliche Kommunalpolitik als auch Verwaltung sollten die **digitalen Möglichkeiten nutzen**.

Das **vielfältige Bürgerschaftliche Engagement** ist erfreulicher Ausdruck des Mitgestaltungswillens und der Solidarität der Bürgerinnen und Bürger. Dieses Engagement muss **koordiniert** und **gefördert** werden, hierfür müssen **entsprechende Strukturen** geschaffen werden.