

## Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement lokal zusammendenken

Siegmar Schridde



Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement sind die tragenden Säulen eines demokratischen Gemeinwesens. Weder die Verwaltung einer Kommune noch die gewählten politischen Ratsvertretungen allein können den Zusammenhalt der örtlichen Gemeinschaft sicherstellen oder die lokalen Herausforderungen lösen. Es braucht dazu das aktive Mitwirken der Bürgerinnen und Bürger an Entwicklungs- und Entscheidungsprozessen öffentlicher Vorhaben sowie die freiwillige Übernahme gemeinwohlorientierter Tätigkeiten im klassischen Ehrenamt, in selbstorganisierten Netzwerken oder in der Nachbarschaftshilfe. Alle gemeinsam agieren dann in ihren Kreisen, Städten oder Gemeinden als eine demokratische Verantwortungsgemeinschaft.

Wie soll diese Teilhabe in der Kommune organisiert werden? Welche Ziele und Verantwortlichkeiten sind mit Beteiligungsverfahren verknüpft? Welcher Rahmen gilt für die Förderung bürgerschaftlichen Engagements? Antworten und Spielregeln können in gemeinsam erarbeiteten örtlichen Strategien und Leitlinien festgelegt werden. Kommunale Leitlinien für Bürgerbeteiligung sind inzwischen keine Seltenheit mehr, Strategien zur kommunalen Förderung des bürgerschaftlichen Engagements sind im Kommen, das strategische Zusammendenken beider Politik- und Handlungsfelder steht aber noch am Anfang.

Die Stadt Rheine (80.000 Einwohner/innen, im nördlichen Münsterland gelegen) hat im September 2023 »Leitlinien zur Förderung von Beteiligung und Engagement der Bürgerinnen und Bürger« verabschiedet. Die Phasen der Entwicklung, erste Umsetzungsschritte sowie generelle Vor- und Nachteile des Zusammendenkens der beiden Handlungsfelder werden nachfolgend dargestellt.

Die Stadt Rheine (80.000 Einwohner/innen, im nördlichen Münsterland gelegen) hat im September 2023 »Leitlinien zur Förderung von Beteiligung und Engagement der Bürgerinnen und Bürger« verabschiedet. Die Phasen der Entwicklung, erste Umsetzungsschritte sowie generelle Vor- und Nachteile des Zusammendenkens der beiden Handlungsfelder werden nachfolgend dargestellt.

### Vorbereitungsphase

In jeder Kommune gibt es zu den Handlungsfeldern Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung Fördererelemente – keine Kommune fängt bei null an. So sind auch in Rheine Bürgerbeteiligung und Engagementförderung feste Bestandteile im Miteinander.

Strategien können sich zwar auch durch das praktische Tun entwickeln – für ein nachhaltiges Handeln sind aber verschriftlichte Leitlinien sinnvoll.

Der Startimpuls hierzu erfolgte in Rheine über einen Antrag der Mehrheitsfraktionen des Stadtrates. Dieser beschloss im Dezember 2020 einstimmig, Leitlinien zur Bürgerbeteiligung zu entwickeln. Ein Beschluss zur Einbeziehung des Handlungsfeldes »Bürgerengagement« folgte nach Abschluss einer dreistufigen Vorbereitungsphase (siehe Ausführungen im weiteren Textverlauf).





Abbildung 1: Online-Informationsveranstaltung zum Start des Leitlinienprozesses der Stadt Rheine. Bürgermeister Dr. Peter Lüttmann (rechts) und Siegmur Schridde (Leiter Fachstelle Bürgerengagement) begleiteten aus dem Studio. Als Dialogexpertin war Marion Stock (Stiftung Mitarbeit) zugeschaltet. © Stadt Rheine

Den Auftakt bildete im April 2021 – mitten in der Coronazeit – eine digitale Informationsveranstaltung. Teilnehmende waren Mitglieder des Stadtrates sowie Mitarbeitende aus der Leitungsebene der Stadtverwaltung. Die Veranstaltung diente dazu, einen einheitlichen Informationsstand herzustellen, inhaltliche Eckpunkte anzudiskutieren und die nächsten Prozessschritte zu besprechen. Im Mittelpunkt stand ein Expertenvortrag der Stiftung Mitarbeit unter dem Titel »Stärkung der lokalen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern«.

Es folgte im Oktober 2021 die Fortsetzung des Dialogs als analoger Workshop. Auch hier stand die Stiftung Mitarbeit begleitend zur Seite. Eingeladen zum Mitwirken waren zusätzlich Mitglieder der in Rheine bestehenden Stadtteilbeiräte. Der Workshop hatte vor allem zum Ziel, sich über die Einbeziehung des Handlungsfeldes »Förderung des bürgerschaftlichen Engagements« im Leitlinienprozess sowie über die Besetzung einer Entwicklungsgruppe zur Erarbeitung eines Leitlinienentwurfs zu verständigen.

Die Verständigung mündete dann zwei Monate später in einen erweiterten Ratsbeschluss, der gleichzeitig eine Budgetbereitstellung von 40.000 Euro beinhaltetete.

Es folgte, über eine öffentliche Ausschreibung, die Vergabe an eine externe Prozessbegleitung (Moderation/Dokumentation der Entwicklungsgruppensitzungen und einer öffentlichen Beteiligungsveranstaltung sowie fachliche Expertise zum Aufbau des Leitlinientextes) (1). Verwaltungsintern lag die Federführung bei der Fachstelle Bürgerengagement der Stadt Rheine.

Nachdem auch die namentliche Besetzung der Entwicklungsgruppe abgeschlossen war, konnte die eigentliche Erarbeitung des Leitlinienentwurfs beginnen.

## Entwicklungsphase

Am 14. März 2022 nahm die Entwicklungsgruppe ihre Arbeit auf, um einen Entwurf für Leitlinien zur Förderung von Beteiligung und Engagement der Bürgerinnen und Bürger in Rheine zu erarbeiten.

Rheines Bürgermeister formulierte zum Start: »Die Förderung der Beteiligung und das Engagement der Bürgerinnen und Bürger haben eine lange Tradition in Rheine. Dazu gehören die Einbindung in Stadtplanungsprozesse und Entwicklungspläne (Kultur, Sport, Sozialplan Alter oder Kinder- und Jugendplan) genauso wie die



Abbildung 2: Zusammensetzung der Entwicklungsgruppe, © Stadt Rheine

Aktivitäten der seit 2005 agierenden Fachstelle für Bürgerschaftliches Engagement. Dennoch braucht es Leitlinien, um mehr Transparenz und Akzeptanz der Prozesse herzustellen, zu mehr Verbindlichkeit zu gelangen und über den finalen Beschluss des Rates eine gemeinsame Verpflichtung für die Stadt zu erlangen.«

Die Prozessstruktur zur Erarbeitung der Leitlinien war bewusst »schlank« angelegt: Keine ausladende Projektstruktur. Sechs Sitzungen der Entwicklungsgruppe sowie eine öffentliche Beteiligungsveranstaltung sollten ausreichen – wenig Prosa, dafür Konzentration auf das praktisch Wesentliche, so sollte sich später der Leitlinienentwurf präsentieren.

Die nachfolgende Themenfolge skizziert den inhaltlichen Prozessverlauf in Stichworten:

### 1. Sitzung

Welche Erfahrungen habe ich mit Bürgerengagement/ Bürgerbeteiligung gemacht? Was funktioniert gut? Was gilt es zu verbessern? Welche Wünsche verbinde ich mit der Verabschiedung von Leitlinien?

### 2. Sitzung

Einbeziehung des Grundlagenprogramms »Unser Rheine 2030«. Bearbeitung der Leitlinienbausteine: Ziele, Kommunikation, Rahmenbedingungen, Vernetzung, Prozessdesign Beteiligung anhand aktueller Beispiele.

### 3. Sitzung

Rolle der Stadtteilbeiräte. Betrachtung der Akteurslandschaft (Politik, Zivilgesellschaft, Verwaltung, ec.). Zukünftiges Entscheidungsgremium und mögliches Beteiligungsbüro. Der Beteiligungsprozess.

### 4. Sitzung

Sichtung einer ersten Leitlinienvorlage. Struktur und Kriterien für Beteiligungsprozesse. Vertiefung bisheriger Themen.

### 5. Sitzung

Praxistest des Leitlinienentwurfs. Bedeutung einer Vorhabenliste. Planung einer öffentlichen Beteiligungsveranstaltung

### Öffentliche Beteiligungsveranstaltung

Vorstellung von Eckpunkten des Leitlinienentwurfs. Ergebnisse der Online-Umfrage. Durchführung eines weiteren Praxistests zu Phasen des Beteiligungsprozesses.

### Abschlusssitzung

Fazit zur Beteiligung der Öffentlichkeit (geringe Resonanz, wenig Anpassungsbedarf für Leitlinienentwurf notwendig, gelungener Praxistest). Verständigung zum Rahmen der lokalen Engagementförderung. Beschlusstext für Ratsvorlage. Empfehlungskatalog zur Umsetzung.

### Ratsbeschluss

Am 26. September 2023 fasste der Stadtrat einstimmige Beschlüsse. Er beschloss die »[Leitlinien zur Förderung der Beteiligung und des Engagements der Bürgerinnen und Bürger in Rheine](#)«,



verbunden mit einer einjährigen Pilotphase unter den in der Vorlage beschriebenen Rahmenbedingungen. Zugleich beauftragte er die Verwaltung, bis zum Abschluss der Haushaltsplanberatungen einen Vorschlag zur Einrichtung einer Fachstelle Beteiligung und Bürgerengagement zu unterbreiten.

## Fazit zur Leitlinienentwicklung

Der Dank gilt in erster Linie den Teilnehmenden der Entwicklungsgruppe, in der die zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger eine besondere Bereicherung darstellten. Es wurde offen, kontrovers, aber konstruktiv miteinander diskutiert, um ein bestmögliches, gemeinsam getragenes Ergebnis zu entwickeln. Prägend für den erfolgreichen Prozessverlauf war das wertschätzende Miteinander in der Gruppe.

Entstanden ist ein pragmatischer Leitlinienansatz: Aufbauend auf das Bestehende wurden Empfehlungen entwickelt, die im Handlungsfeld »Bürgerbeteiligung« (Leitlinienschwerpunkt) bei einer Umsetzung einerseits zu mehr Transparenz im Verwaltungshandeln führen können, aber andererseits keine überbordenden Doppelstrukturen bzw. -verfahren beinhalten.

Im Handlungsfeld »Bürgerengagement« sind Perspektivansätze zum Ausbau der kommunalen Engagementförderung aufgeführt, die es zusammen mit der lokalen Zivilgesellschaft zu gewichten und anzugehen gilt.

### EXKURS

#### **Die Stadtteilbeiräte der Stadt Rheine**

Die Stadtteilbeiräte (nicht zu verwechseln mit Bezirksausschüssen nach den Gemeindeverfassungen) stellen auch über die Stadt Rheine hinaus eine Besonderheit dar: Bereits seit über 20 Jahren nehmen die ehrenamtlichen Mitglieder der 11 Stadtteilbeiräte in Rheine in ihren Ortsteilen eine aktive Rolle zur Mitgestaltung ihres Wohn- und Lebensumfeldes wahr. Die Stadtteilbeiräte sind keine politischen Gremien, sind aber gegenüber dem Stadtrat antragsberechtigt und werden in organisatorischen Dingen seitens der Verwaltung unterstützt. Sie legen in eigener Verantwortung fest, welche Themen sie bearbeiten; für Stadtteilprojekte können finanzielle Zuwendungen gewährt werden.

Die Stadtteilbeiräte können als Drehscheibe für bürgerschaftliches Engagement im jeweiligen Stadtteil gesehen werden. In Beteiligungsverfahren, insbesondere bei herausfordernden Themen, können sie eine moderierende Funktion einnehmen. Aufgrund der fehlenden »gewählten« Legitimation kann ihre Stimme aber nicht als Gesamtmeinung eines Stadtteils gewichtet werden.

Die Fortführung der Beiräte wird jeweils zum Start einer neuen kommunalen Wahlperiode beschlossen; die Mitglieder werden nach vorherigem öffentlichem Aufruf durch den Stadtrat benannt. Je nach Meldungen können die Beiräte unterschiedlich groß besetzt sein. Rats- und Kreistagsmitglieder des jeweiligen Ortsteils sind kraft Amtes nicht stimmberechtigte Mitglieder. Die städtische Hauptsatzung enthält Verfahrensregelungen für die Organisation und Arbeitsweise der Stadtteilbeiräte.

In den jetzt beschlossenen Leitlinien Bürgerbeteiligung/Bürgerengagement der Stadt Rheine ist den ehrenamtlichen Stadtteilbeiräten ein eigener Abschnitt gewidmet. Durch die beschlossenen Leitlinien wird ihre Arbeit gestärkt: Neben dem Ausbau zu Drehscheiben bürgerschaftlichen Engagements wird ihnen eine aktive Beteiligungsrolle als Initiatorin (Anregen von Beteiligungen bei städtischen Vorhaben über das gesetzliche Erfordernis hinaus) und Mitgestalterin stadtteilbezogener Projekte zugewiesen.



Dies ist verbunden mit den Zielen: Stadtteilidentifikation stärken, Transparenz von Entscheidungen durch Vernetzung mit Politik und Verwaltung fördern und bei den Beiratsmitgliedern kommunalpolitisches Interesse wecken.

## Pilotphase zur Umsetzung

War der Prozess der Leitlinienentwicklung zur Festschreibung von Standards wichtig, so liegt der eigentliche Schlüssel in einer sich daran anschließenden wirksamen Umsetzung. Die Entwicklungsgruppe hat dazu einen Empfehlungskatalog erarbeitet, der eine konstruktive Dialogkultur unter den vielfältigen Akteurinnen und Akteuren festigen und fördern soll.

Zu den Empfehlungen gehört auch die vom Rat der Stadt Rheine beschlossene einjährige Pilotphase, die im Februar 2024 begann. Die bisherige Entwicklungsgruppe zur Leitlinienerarbeitung fungiert in dieser Erprobungsphase im Zusammenspiel mit der begleitenden Fachstelle der Verwaltung als Entscheidungsgremium.

Als konkrete Maßnahmen innerhalb der Pilotphase sind die Implementierung einer Vorhabenliste sowie das öffentliche Bekanntmachen der Leitlinien (u. a. in den Stadtteilbeiräten) zu sehen. Darüber hinaus hat das Entscheidungsgremium in seiner ersten Sitzung bereits zwei Teilnahmeprojekte identifiziert, die exemplarisch einem Leitlinien-Praxistest unterzogen werden sollen.

Am Ende der Phase kann idealerweise eine erste Bewertung der Leitlinien vorgenommen werden: Wie praktikabel sind die Leitlinien? Fehlen Themenfelder? Welche Anpassungen können angeregt werden?

Zur Frage von Ressourcen ist schließlich zu regeln, wie die empfohlene gemeinsame Fachstelle Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung in der Praxis gestaltet werden kann. Die Pilotphase wird zunächst ohne eine zusätzliche Stellenausweisung begleitet. Die Erfahrungen dieser Phase sollen zum Abschluss zu einer Empfehlung für die politischen Beratungen führen. Unstrittig ist, dass für die Sicherstellung des in den Leitlinien aufgeführten Aufgabenumfangs ein hauptamtlicher Stellenanteil benötigt wird.

## Förderung von Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement lokal zusammendenken – Chancen und Herausforderungen

Obwohl ein Unterschied zwischen den Handlungsfeldern Bürgerbeteiligung (Teilnahme an Prozessen der Stadtentwicklung) und Bürgerengagement (gemeinwohlorientierte, ehrenamtliche Tätigkeit) besteht, hat es einen Vorteil, sie verbindend in den Blick zu nehmen.

Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement haben gemeinsam, dass die Bevölkerung sich einbringen und die Gesellschaft engagiert mitgestalten kann. In beiden Handlungsfeldern sollen interessierte Menschen darin unterstützt werden, sich mit ihren Ideen und Potenzialen im Sinne des Gemeinwohls für die Stadt einzusetzen. Gemeinsame Ziele der Handlungsfelder:

- Partizipative Demokratie ausbauen (Interesse an politischem Engagement wecken)



- Zusammenhalt der örtlichen Gemeinschaft stärken
- Transparenz des Verwaltungshandelns und der politischen Entscheidungsfindung erhöhen
- Verständnis für politische Zusammenhänge und gesellschaftliche Herausforderungen vertiefen
- Beteiligung und Engagement neu beleben und stärken (Entwicklungspotenziale erkennen)
- Lokale Herausforderungen effektiver lösen
- Kooperationen und Ko-Produktionen anregen

Die gemeinsame Bearbeitung der Arbeitsfelder innerhalb der Kommunalverwaltungen ermöglicht einen ganzheitlichen Ansatz zur Lösung von Problemen und Herausforderungen der lokalen Gemeinschaft, indem ein breites Wissen genutzt und gleichzeitig zum aktiven Mittun motiviert wird.

#### **Chancen** (besonders bei gemeinsamer Stellenverortung)

- Ganzheitlicher (strategischer) Ansatz
- Effizienzsteigerung durch Bündelung von Ressourcen (Personal, Finanzen, ...) und Zuständigkeiten
- Kommunikation und Informationsaustausch können verbessert werden
- Verbindende Durchführung von Förderprogrammen und Fördermaßnahmen

#### **Herausforderungen** (besonders bei Verortung in getrennten Geschäftsbereichen)

- Unterschiedliche Interessen und Prioritäten innerhalb der Verwaltung oder zwischen Interessengruppen können eine integrierte Strategie erschweren
- Erhöhter Abstimmungsbedarf und Koordinierungsaufwand
- Mögliche Überschneidung von verschiedenen Förderprogrammen und Fördermaßnahmen
- Mehrkosten

Praktische Erfahrungen des verwaltungsseitigen Zusammendenkens der beiden Handlungsfelder können in Nordrhein-Westfalen beispielsweise die [MitMachStadt Schwerte](#), [Team Bürgerbeteiligung & Bürgerengagement der Stadt Wuppertal](#) oder der [Bereich Engagement und Beteiligung der Stadt Essen](#) vorweisen.

Alle Dokumente zum Leitlinienprozess können auf der Homepage der Stadt Rheine abgerufen werden: <https://www.rheine.de/leben-familie/buergerengagement/5297.Buergerbeteiligung.html>

#### **Hinweis**

Dieser Beitrag ist zuerst erschienen im eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft (Ausgabe 06/2024).  
[www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag\\_schridde\\_240627.pdf](http://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_schridde_240627.pdf)

### Anmerkung

---

(1) Institut für Soziale Innovation aus Düsseldorf

### Autor

---

**Siegmar Schridde** leitete bis August 2024 die Fachstelle Bürgerengagement der Stadt Rheine und hat zusammen mit dem Institut für soziale Innovation ISI aus Düsseldorf den Leitlinienprozess »Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement« in Rheine fachlich begleitet.

### Kontakte

Siegmar Schridde, Rheine

E-Mail: [schridde@t-online.de](mailto:schridde@t-online.de)

Pressereferat der Stadt Rheine

E-Mail: [pressereferat@rheine.de](mailto:pressereferat@rheine.de)

### Redaktion eNewsletter

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung

c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Am Kurpark 6 | 53177 Bonn

E-Mail: [redaktion@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:redaktion@netzwerk-buergerbeteiligung.de)