

MEHR RESPEKT BITTE!

Diskussionskultur in der
deutschen Kommunalpolitik

Eine qualitative Studie von pollytix strategic research
im Auftrag der Körber-Stiftung

**»Man ist sehr aufgewühlt, sehr emotional,
weil man ja auch persönlich angegriffen wird.
Und man geht, weil das häufiger vorkommt,
manchmal schon mit einem mulmigen
Gefühl zu den Sitzungen und ist froh,
wenn es vorbei ist.«**

(Sonstige Partei; weibliches Ratsmitglied aus einer ostdeutschen kleinen Kommune)

**»Bei uns auf dem Dorf hat keiner irgendwelche
Schulungen, zum Beispiel wie wird diskutiert,
wie geredet, wie moderiert – wie man es ja
manchmal auch in Firmen hat.«**

(Freie Wähler; männliches Ratsmitglied aus einer westdeutschen kleinen Gemeinde)

**»In der Ratsversammlung will man ja seine
Haltung oder seine Position darstellen. Und
dann wird es eher ein harter Schlagabtausch
als zum Beispiel in Ausschüssen.«**

(AfD; weibliches Ratsmitglied aus einer ostdeutschen großen Kommune)

**»Es gibt da wirklich drei, vier Ratsmitglieder,
die haben nie einen Ton gesagt. Ich wusste gar
nicht, dass die Stimmbänder haben. Sie wider-
sprechen auch der Bürgermeisterin nie.«**

(CDU; weibliches Ratsmitglied aus einer westdeutschen kleinen Gemeinde)

Editorial



Unsere Gesellschaft, diagnostiziert der Medienwissenschaftler Bernhard Pörksen, durchläuft einen kommunikativen Wandel. Eine Atmosphäre der großen Gereiztheit bestimmt zunehmend, wie wir miteinander sprechen, ob in sozialen Medien oder auf der Straße. Häufiges Ziel des Unmuts sind »die Politiker« – und gerade auch Politikerinnen. Statistiken belegen: Kommunale Mandatsträger werden von Jahr zu Jahr häufiger von ihren Bürgern angefeindet. Eine Umfrage im Auftrag der Körber-Stiftung mit rund 1600 Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern aus ganz Deutschland zeigt: Mehr als die Hälfte wurde schon mindestens einmal beleidigt, bedroht oder tätlich angegriffen.

Hier zu reagieren, lag uns am Herzen – und so haben wir zusammen mit Deutschlands kommunalen Spitzenverbänden das Online-Portal »Stark im Amt« entwickelt, das allen in der Kommunalpolitik Tätigen, unter ihnen viele Ehrenamtliche, ein Hilfsangebot macht. Neben viel Zuspruch darauf erhielten wir auch Hinweise, dass unangemessene Angriffe vermehrt Einzug in kommunale Parlamente, Gemeinderäte oder Stadtverordnetenversammlungen gehalten haben. Das hat uns aufhorchen lassen. Und uns veranlasst, beim Institut Pollytix Tiefeninterviews mit 30 Kommunalpolitikerinnen und -politikern aus ganz Deutschland in Auftrag zu geben. Das Ergebnis: Die Befragten bestätigen eine Verschlechterung der Diskussionskultur. Gerade für Frauen nehmen abwertende Angriffe deutlich zu. Und diejenigen, die die Versammlungen leiten, ringen immer häufiger damit, in aufgeheizten verbalen Auseinandersetzungen ihr Ratskollegium zum Beschluss zu führen.

Nicht nur für Neulinge im politischen Betrieb ist das demotivierend. Aggressiver Umgang nimmt vielen die Lust an der politischen Arbeit, manche überlegen, ihr Amt niederzulegen. Diese Entwicklung ist bedenklich, da insbesondere die Kommunalpolitik als Bindeglied zwischen Bürgern und Politik, als Herzkammer der Demokratie gelten kann.

Hier ist auch die Zivilgesellschaft aufgerufen, zum Erhalt einer guten Gesprächskultur mit Ideen und Ansätzen beizutragen. Die Studie gibt daher auch Hinweise, wo anzusetzen wäre. Wir wünschen Ihnen eine spannende und erkenntnisreiche Lektüre!

Sven Tetzlaff

Bereichsleiter Demokratie,
Engagement, Zusammenhalt

Inhalt

1	Auf einen Blick	4
2	Methodisches Vorgehen und Sampling	6
3	Definition von Diskussionskultur	8
4	Bewertung: Wie wird diskutiert?	12
5	Rauer Ton: Wie damit umgehen?	16
6	Kontextbedingungen	22
7	Wie hat sich der Diskussionsstil verändert?	30
8	Strategien und Lösungsansätze	34
9	Fazit: Mehr Respekt bitte!	42
10	Literaturverzeichnis	43

1. Auf einen Blick

Kommunalpolitisches Engagement ist eine Säule der Demokratie. In Stadt- und Gemeinderäten werden Entscheidungen getroffen, die unmittelbare Auswirkungen auf den Alltag der Bürgerinnen und Bürger haben. Doch selten ernten die zumeist ehrenamtlichen Ratsmitglieder dafür Anerkennung aus ihrer Einwohnerschaft, weit eher hören sie Kritik. Und diese kann manchmal sehr destruktiv sein, erst recht, wenn damit verbale oder gar körperliche Gewalt einhergeht. Besonders betroffen sind davon die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister^{1,2}.

Doch der Unmut kommt nicht nur von außen. Auch in den Ratsversammlungen selbst eskalieren die Debatten. Dies zeigen etwa die Ergebnisse einer Studie der Heinrich-Böll-Stiftung³ zu Gewalterfahrungen von Kommunalpolitiker/innen in Deutschland. Mehrere von ihnen berichteten von einem zunehmend »rauen Ton« in den Auseinandersetzungen um kommunalpolitische Entscheidungen. Konflikte seien parteipolitisch aufgeladen und mündeten geradewegs in Streit. Dass dies keine Einzelfälle sind, zeigt die Berichterstattung vieler Zeitungen, Online- und Funkmedien, sei es auf lokaler oder auf nationaler Ebene. Spätestens seit dem Einzug der AfD in kommunale Räte sowie in Parlamente auf Landes- und Bundesebene tritt hier verstärkt die Frage in den Vordergrund, wie sich die Qualität von Debatten auch unter Politiker/innen entwickelt hat.

Um dieser Frage nachzugehen, ist eine empirische Untersuchung der Diskussionskultur in der Kommunalpolitik von besonderem Interesse. Dafür wurden 30 leitfadengestützte Tiefeninter-

views mit Ratsmitgliedern geführt und analysiert. In einem ersten Schritt wurde ausgelotet, was die befragten Ratsmitglieder unter Diskussionskultur verstehen. Dabei wurde deutlich, dass sie, unabhängig von der Gemeindegröße, Parteizugehörigkeit oder dem Geschlecht, ein sehr ähnliches Grundverständnis von Diskussionskultur teilen. Insbesondere die Grenze, ab der das faire Miteinander verlassen wird, ist von den Befragten einheitlich benannt worden. Diskussionen überschreiten dann die rote Linie, wenn Äußerungen ins Persönliche gehen und sich nicht mehr auf die Sachebene beziehen. Darunter fallen etwa das Streuen von Gerüchten, Beleidigungen, Drohungen oder ein aggressiver, angreifender Tonfall. Auch wenn solch massive Grenzüberschreitungen relativ selten vorkommen, zeigt sich in fast allen Räten ein großer Verbesserungsbedarf bezüglich der Diskussionskultur. Und vor dem Hintergrund der bereits hohen Anforderungen des Ehrenamts ist nachvollziehbar, dass sich eine negative Diskussionskultur auch negativ auf die Motivation der Ratsmitglieder auswirkt. Wenn das eigene politische Engagement zur Belastung wird, sind die daraus resultierenden Konsequenzen für die ganze Kommune nicht zu unterschätzen: Die Bereitschaft zur Teilhabe von politisch Engagierten sinkt. Hier zeigt sich eine große Divergenz zwischen der Bedeutung des Ehrenamts für die Demokratie und den Arbeitsbedingungen der ehrenamtlichen Ratsmitglieder.

Zur Lösung bestehender Konflikte werden zwar häufig individuelle Strategien herangezogen, ein gemeinsames und strukturelles Vorgehen im Rat

fehlt jedoch. Damit wird aber eine systematische Verbesserung verhindert und der Umgang mit Problemen in die Verantwortung Einzelner übergeben. In der Untersuchung wird auch deutlich, wie unterschiedlich die Ratsmitglieder die Diskussionskultur in ihrer Kommune erleben und bewerten. So sind Frauen nicht nur von sexistischen Grenzüberschreitungen betroffen, sondern empfinden häufig auch die gesamte Diskussionskultur als zu rau und zu dominant männlich. Frauen haben es damit offenbar schwerer in der Kommunalpolitik als ihre männlichen Kollegen, denn sie müssen sich mit spezifischen Übergriffen auseinandersetzen und sich im männlich konnotierten Feld der Kommunalpolitik stärker durchsetzen. Wenn also für die kommunale Gesprächskultur das Prinzip gilt, ohne »dickes Fell« habe man in der Politik wenig verloren, wird dies bestehende Repräsentationsprobleme verstärken.

Insbesondere der Versammlungsleitung kommt dabei in positiver wie negativer Hinsicht eine zentrale Rolle zu – je nachdem, wie hoch ihre Kompetenz in deeskalativer Gesprächsführung ausgeprägt ist. Aber auch andere Aspekte, wie die Anwesenheit konfliktsuchender Einzelpersonen oder populistischer Fraktionen im Rat, die Behandlung emotional aufgeladener oder stark polarisierender Themen sind bedeutsame Variablen.

Die geschilderten Probleme sind offensichtlich: Die von den Ratsmitgliedern über die Jahre hinweg beobachtete Verschlechterung der Diskussionskultur erfordert das Handeln von Politik und Zivilgesellschaft.

Ein zentrales Ziel der Studie ist deshalb die Formulierung und Bewertung konkreter Lösungsansätze. Zur Verbesserung der Kommunikationskompetenz der Ratsmitglieder und der Versammlungsleitung bieten sich etwa Schulungen an. Eine weitere Möglichkeit stellt die Entwicklung eines Kodex für gute Diskussionskultur dar, in dem ein gemeinsames Verständnis und gemeinschaftlich verabredete Verpflichtungen festgehalten werden und der eine Reflexion innerhalb des Rats anstoßen kann.

Das Ziel dieser Studie ist es also, nicht nur ein bisher wenig beachtetes Thema näher zu untersuchen, sondern auch kommunalpolitischen Akteuren konkrete Wege aufzuzeigen, wie sie die Diskussionskultur verbessern und Grenzüberschreitungen möglichst vermeiden können. Allem voran ist es unser Anliegen, die ehrenamtlich tätigen Ratsmitglieder in ihrer politischen Arbeit zu unterstützen.

1 Im Regelfall verwenden wir in dieser Broschüre die männliche und die weibliche Form, wo sich dies häuft werden Kurzformen in regulärer Rechtschreibung (mit Schrägstrich) verwendet. Wenn nicht ausdrücklich thematisiert, sind immer alle bezeichneten Personen, unabhängig von ihrer geschlechtlichen Identität, gemeint.

2 Forsa; Körber-Stiftung (2021): *Gegen Hass und Gewalt: Kommunalpolitiker wappnen sich*. Online verfügbar unter: <https://www.koerber-stiftung.de/gegen-hass-und-gewalt-kommunalpolitiker-wappnen-sich-2334>

3 Alin, S. et al. (2021): *Beleidigt und bedroht: Arbeitsbedingungen und Gewalterfahrungen von Ratsmitgliedern in Deutschland*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V.

2. Methodisches Vorgehen und Sampling

- › Es wurde ein qualitativer Zugang mittels Tiefeninterviews gewählt.
- › Die Interviews basieren auf einem Leitfaden, um die Gespräche inhaltlich zu strukturieren und gleichzeitig eine explorative Offenheit zu gewährleisten.
- › Um verschiedene Perspektiven abzudecken, wurden Ratsmitglieder verschiedener Parteien und Gemeindegrößen sowie aus dem ehemaligen Osten und Westen Deutschlands interviewt.

Bisherige Studien zur Diskussionskultur fokussieren häufig Bürgerbeteiligung, externe politische Kommunikation oder den digitalen Bereich. Es fehlen Untersuchungen, die das Erleben und die Perspektive der betroffenen Ratsmitglieder in Bezug auf die Diskussionskultur in Stadt- und Gemeinderäten abbilden.

Daher wurde ein explorativer Zugang mittels qualitativer Tiefeninterviews gewählt. Qualitative Forschung ermöglicht es nicht nur, neue, bisher unbekannte Sachverhalte und Perspektiven zu erforschen, sondern sie ist auch in der Lage, individuelle Motive, Gedanken und Emotionen zu ergründen. Durch Tiefeninterviews können persönliche Erfahrungen erforscht werden, die auf

der Basis eines strukturierten Leitfadens dennoch miteinander vergleichbar sind. Durch die offene Formulierung von Fragen und eine vertrauliche Gesprächsatmosphäre erhalten die Befragten die Möglichkeit, frei zu äußern, wie sie ganz persönlich die Gesprächskultur⁴ in Gemeinde- und Stadträten empfinden und wie sie zu dieser Bewertung kommen. So wird vermieden, dass die Befragten zu sehr in das Korsett eines Fragebogens gedrängt werden und wichtige Antworten verloren gehen. Um zu analysieren, wie Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker die Gesprächskultur wahrnehmen, sind Tiefeninterviews daher besonders gut geeignet.

Hierfür wurden von August bis September 2021 insgesamt 30 leitfadengestützte Tiefeninterviews

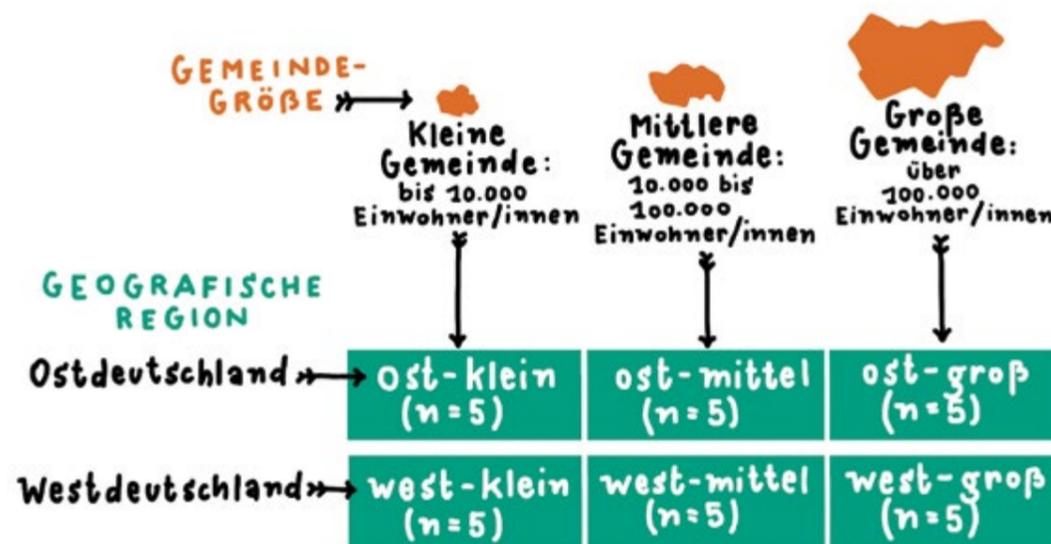


Abbildung 1 Gemeindecluster

mit Kommunalpolitiker/innen geführt. Mithilfe des Leitfadens wurde sichergestellt, dass alle relevanten Themen zur Sprache kommen, z.B. die Einschätzung der Gesprächskultur, die eigene Betroffenheit sowie die Bewertung von Ansätzen zur Verbesserung der Gesprächskultur. Gleichzeitig wurde die erforderliche inhaltliche Offenheit gewährt, um explorativ die Erfahrungen und Perspektiven der Ratsmitglieder erforschen zu können. Als Gesprächspartner/innen kamen zunächst alle Personen in Frage, die zum Zeitpunkt der Interviews in Stadt- oder Gemeinderäten tätig sind. Um bei der Auswahl der Interviewpartner/innen keine systematischen Verzerrungen zu erzeugen, wurde zunächst aus einer Liste aller Gemeinden in Deutschland eine randomisierte Liste erstellt. Damit die verschiedenen geografischen Kontexte der Kommunalpolitiker/innen berücksichtigt werden, wurden darüber hinaus sechs Gemeindecluster generiert. Hier wurde zwischen Ost- und Westdeutschland und drei Gemeindegrößen differenziert (bis 10.000 Einwohner, zwischen 10.000 und 100.000 Einwohner und über 100.000 Einwohner). Aus den Clustern wurden also zufällig Gemeinden gezogen und deren Gemeinde- oder Stadtratsmitglieder kontaktiert. Auf diese Weise wurde gewährleistet, dass alle Gemeinden die gleiche Chance haben, in das Sample aufgenommen zu werden.

In einem zweiten Schritt wurden auf Basis verschiedener Merkmale wie Geschlecht oder Partei Ratsmitglieder aus den gezogenen Gemeinden selektiert. Dieses Vorgehen lehnt sich an die Methode des gezielten Sampling an, bei der eine Stichprobe auf Basis theoriegeleiteter Vorannahmen ausgewählt wird. Ziel dabei ist eine Verteilung über bestimmte Merkmale.

Es wurde berücksichtigt, dass sowohl Gemeinden mit und ohne AfD-Fraktion aufgenommen werden. Grundlegend ist hier die These, dass die AfD-Präsenz einen unmittelbaren Einfluss auf die Diskussionskultur in den Gemeinde- und Stadträten hat. Bei der Auswahl der Befragten wurde darüber hinaus ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis angestrebt und erfüllt (weiblich: n=15, männlich: n=15). Zudem wurde bei den Parteien

PARTEI	♀	♂	GESAMT
CDU/CSU	4	1	5
SPD	1	2	3
BÜNDNIS 90 DIE GRÜNEN	2	2	4
FDP	1	3	4
DIE LINKE.	1	2	3
AFD	2	1	3
FREIE WÄHLER	2	2	4
Parteilos/Sonstige	2	2	4
GESAMT	15	15	30

Abbildung 2 Parteizugehörigkeit und Geschlechterverhältnis der befragten Kommunalpolitiker/innen

eine ausgeglichene Verteilung anvisiert, um die Erfahrungen und Perspektiven von Mitgliedern verschiedener Parteien abzubilden (siehe Abbildung 2).

Die Interviews wurden vollständig transkribiert. Als Analyseverfahren wurde ein interpretatives Auswertungsverfahren mithilfe der Codierung der Interviews gewählt. So wird auf der einen Seite analytische Offenheit und auf der anderen Seite ein regelgeleiteter, intersubjektiver Auswertungsprozess gewährleistet. Die Codierung der Interviews erfolgte auf Basis eines Kategoriensystems, das eigens für die Studie entworfen wurde. Die Entwicklung folgte dabei einem Mix aus Induktion und Deduktion, das heißt sowohl auf Basis der Struktur des Leitfadens als auch auf Basis der Aussagen der Befragten.

Die qualitative Untersuchung zeigt dabei vor allem die subjektive Perspektive der Ratsmitglieder auf und erlaubt einen tiefen und detaillierten Einblick in die kommunalpolitische Gesprächskultur. Um repräsentative Aussagen über das Thema treffen zu können, müssten die hier erforschten Aspekte allerdings weiter quantitativ untersucht werden.

4 In den Interviews wurde der Begriff »Gesprächskultur« gebraucht, um die Thematik niedrigschwellig abzufragen. Gesprächskultur meinte hier jede Kommunikation bzw. Diskussion, die innerhalb des Rats oder der eigenen Fraktion stattfindet und wie diese von den Ratsmitgliedern subjektiv erlebt und eingeordnet wird. Auf Basis der Aussagen der Ratsmitglieder hierzu wurde dann das Modell der »Diskussionskultur« für diese Publikation entwickelt und dieser Begriff ab Kapitel 3 vorwiegend verwendet.

3. Definition von Diskussionskultur

- › Die vorliegende Studie basiert auf Habermas' Konzept der Deliberation und lehnt sich an den daraus abgeleiteten Diskursqualitätsindex von Jürg Steiner an. Dieser Index fungiert als quantitatives Messinstrument zur Ermittlung der Qualität von Diskursen im politischen Raum.
- › Deliberation meint dabei den gleichberechtigten Austausch von Argumenten mit dem Ziel, die »beste« Entscheidung zu treffen.
- › Um die Perspektive der befragten Ratsmitglieder abzubilden, wurde aus dem Material empirisch ein eigenes Modell der Diskussionskultur entwickelt.
- › Dieses besteht aus fünf Dimensionen: Abwesenheit von Grenzüberschreitungen, gegenseitiger Respekt, Fachlichkeit und Sachlichkeit, Offenheit und Kompromissbereitschaft sowie Parität.

Die vorliegende Studie untersucht die Diskussionskultur in Stadt- und Gemeinderäten sowie in den Fraktionen. Dafür muss die Frage geklärt werden, was die Ratsmitglieder unter einer guten Diskussionskultur verstehen. Wann wird für die Ratsmitglieder die Grenze des fairen Diskurses überschritten, wann ist der Ton zu rau und wird als Angriff oder Verletzung gewertet?

In einem ersten Schritt muss hierfür der untersuchte Gegenstand, die Diskussionskultur, genauer beleuchtet werden. Hierfür wird der Diskursqualitätsindex nach Steiner et al. (2005) vorgestellt. Anschließend wird anhand der empirischen Ergebnisse der Studie ein eigenes, dem Forschungsgegenstand angepasstes Schema der Diskussionskultur entwickelt und mit den Kriterien des Diskursqualitätsindex verbunden. Auf diese Weise soll auch eine Vergleichbarkeit mit anderen Studien gewährleistet werden.

Um zu verstehen, warum eine Diskussionskultur elementar für die Demokratie ist, muss zunächst der Begriff Deliberation beleuchtet werden. Deliberation ist, im Sinne von Jürgen Habermas, ein diskursiver Prozess, bei dem die gemeinsame, auf argumentativem Austausch basierende Ent-

scheidungsfindung zentral ist. Im Mittelpunkt steht der Gedanke, dass durch den (möglichst gleichberechtigten) Austausch von Argumenten gemeinsam Entscheidungen getroffen und Lösungen gefunden werden. Diese sollen auf dem stärksten Argument beruhen und damit, so Habermas, den Ansprüchen der Vernunft genügen. Habermas definiert Deliberation als das entscheidende Element einer Demokratie.⁵

Deliberation: Ein Ideal für Diskussionen

Kurz gesagt stehen hier also Entscheidungen im Mittelpunkt, für die zuvor gemeinsam über die beste Lösung diskutiert wurde, unabhängig von Machtkonstellationen unter den Diskursteilnehmenden. So getroffene Entscheidungen verfügen über hohe Legitimität – können sie doch erklärt und nachvollziehbar gemacht werden. Deliberation kann damit als ein Ideal für kommunalpolitische Diskussionskultur gelten. Auf sie bezieht sich auch diese Studie.

Eine gute Basis für die Analyse der Diskussionskultur in Gemeinde- und Stadträten liefern Steiner et al. (2005) mit der Entwicklung ihres Diskursqualitätsindex (orig.: *Discourse Quality Index*).⁶ Die Autoren setzen hier das Konzept der deliberativen

Politik von Habermas⁷ praktisch um und beziehen es konkret auf Diskurse in Parlamenten. Die Qualität von Debatten lässt sich anhand verschiedener Merkmale messen, die konkret analysiert werden können. Unter (1) *Partizipation* wird verstanden, dass jede/r Abgeordnete im Parlament frei sprechen kann und eingebunden wird, ohne dabei unterbrochen zu werden. Ebenfalls relevant ist, ob die Politiker/innen (2) sachlich korrekt argumentieren und die *Wahrheit* sagen. Mit dem (3) *Level der Begründung* kann festgestellt werden, inwiefern die Debattierenden Forderungen inhaltlich begründen. Darüber hinaus soll untersucht werden, ob eine Forderung dem (4) *Gemeinwohl* dient, indem bestimmte gesellschaftliche Gruppen, die ganze Bevölkerung oder nur Einzelpersonen von Maßnahmen angesprochen werden und profitieren würden. Das schließt eine immer wiederkehrende Prüfung der eigenen Argumente auf ihren Gemeinwohlsinn ein. Außerdem soll im Sinne des Index geprüft werden, ob die Kommunikation mit (5) *Respekt* geführt wird. Das umfasst die Einhaltung bestimmter Umgangsformen der Beteiligten. Zuletzt wird noch die (6) *Konstruktivität* des Diskurses als wichtiges Element genannt. Darunter ist die Bereitschaft zum Kompromiss und Toleranz gegenüber anderen Ansichten zu verstehen.

Das Konzept des Diskursqualitätsindex wird meist angewendet, um etwa auf Basis von Beobachtung oder Plenarprotokollen Diskursqualität zu messen, häufig kommen hier auch quantitative Verfahren zum Einsatz.⁸ Subjektive Perspektiven und Erfahrungen von Politikern wurden bislang nicht erfasst. Daher wird der Index nicht einfach auf die hier untersuchten Interviews angewendet, sondern es wird aus dem Material – mit Rückgriff auf den Diskursqualitätsindex – ein eigenes Modell der Diskussionskultur entwickelt. Somit liefern die genannten Dimensionen zwar einen guten Rahmen für die weitere Analyse, aber nicht alle Dimensionen sind eins zu eins auf das Thema dieser Studie übertragbar.

Empirische Herleitung der Begriffe

Der Zugang der Studie wurde bewusst explorativ gewählt, um an die Perspektive der Ratsmitglieder anzuknüpfen. Aus diesem Grund wird der Begriff der »Diskussionskultur« dem der »Diskursqualität« von Steiner et al. vorgezogen. »Diskussion« ist zum einen näher an dem, was Abgeordnete als Selbst-

beschreibung ihrer parlamentarischen Verhandlung geben würden. »Kultur« knüpft zum anderen direkt an den in den Interviews erfragten Begriff der »Gesprächskultur« an, der mehr auf das zielt, was üblich ist, als auf Messbarkeit. Das in diesem Sinne verwendete Modell der Diskussionskultur greift also auf die theoretischen Grundlagen des Diskursqualitätsindex zurück. Es wird aber zugleich aus den empirischen Ergebnissen der Studie abgeleitet. Durch dieses Vorgehen wird einerseits eine Offenheit gegenüber dem Material, andererseits eine Vergleichbarkeit mit anderen Studien angestrebt.

Die Studie offenbart ein sehr ähnliches Grundverständnis von Diskussionskultur unter den Ratsmitgliedern. Insbesondere im Hinblick auf die Grenze, ab der der Boden des fairen Diskurses verlassen wird, herrscht große Einigkeit. Es zeigen sich keine Unterschiede hinsichtlich Gemeindegröße, Parteizugehörigkeit oder Geschlecht. Die Grenze wird für die Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker dann überschritten, wenn Aussagen in irgendeiner Weise ehrverletzend werden.

»Wenn es ums Persönliche geht, wenn es persönlich beleidigend wird und damit auch unsachlich, denn dann geht es nicht mehr um die Sache.«⁹

(Linke, w, ost-klein)

Besonders verbale Angriffe, Abwertungen oder Unterstellungen gehören nach Ansicht der Ratsmitglieder nicht in eine Debatte. Fehlender Anstand gegenüber anderen Kommunalpolitiker/innen kann sich nicht zuletzt in der Verwendung von Schimpfwörtern oder Beleidigungen ausdrücken. Dabei ist ein etwas rauere Ton nicht immer unerwünscht und wird teilweise akzeptiert, solange die Debatte insgesamt versöhnlich bleibt.

»Natürlich gibt es bei jeder Diskussion Grenzen. Es darf nicht unter die Gürtellinie gehen. Wenn jetzt einer zum anderen sagt: ›Du Arschloch.« Das ginge natürlich auf gar keinen Fall.«

(CDU, w, ost-klein)



Abbildung 3 Die Dimensionen der Diskussionskultur

»Wenn es abseits des thematisch Politischen einfach zu persönlich und verletzend wird, dann ist der Diskurs schon überschritten. Also ich meine, man kann ruhig hart diskutieren. Aber es sollte halt alles noch in dem Bereich ablaufen, wo man dem anderen noch in die Augen schauen kann.«

(FDP, m, west-groß)

In jedem Fall ist die Grenze aber dann überschritten, wenn nicht Positionen oder Argumente adressiert werden, sondern einzelne Personen in herabsetzender Weise. Etwa indem aus deren Privat- und Familienleben zitiert wird, ohne dass sie selbst solches in die Debatte eingeführt hätten. Oder indem direkt oder ironisch auf Körper und Gesundheit von Debattenteilnehmern angespielt wird. Eklatante Grenzüberschreitungen liegen dann vor, wenn Rednerinnen oder Redner sich in sexistischer Weise auf andere beziehen.

Die Dimensionen der Diskussionskultur

Unter Beachtung des Verständnisses der Ratsmitglieder lässt sich ein mehrschichtiges Modell der Diskussionskultur aufstellen (siehe Abbildung 3). Dessen einzelne Dimensionen bedingen sich zum Teil gegenseitig, sollten aber jede für sich beachtet werden, um eine lösungsorientierte und fruchtbare Debatte führen zu können. Die von Steiner et al. genannten Dimensionen werden in dem Modell teils zusammengefasst und in der folgenden Weise eingebracht:

› **Beachtung von Grenzen:** Alle Diskutierenden enthalten sich persönlicher Anfeindungen, Beleidigungen, ironischer Anspielungen auf Eigenarten oder Schwächen anderer Diskussions Teilnehmer oder sonstiger Ehrverletzungen. Deren Privat- oder Familienleben ist tabu, sofern sie es nicht selbst in die Diskussion einbringen. Sexistische oder rassistische Anspielungen unterbleiben.

› **Gegenseitiger Respekt:** Gute Diskussionskultur bedeutet für viele einen respektvollen Umgang, beispielsweise indem man das Gegenüber ausreden lässt, einander zuhört und höflich miteinander umgeht. Die Kommunalpolitiker/innen wünschen sich dabei voneinander nicht nur eine Bereitschaft zum Zuhören. Es geht also darum, mit welcher Haltung gegenüber anderen die Diskussion geführt wird. Auch im Diskursqualitätsindex von Steiner et al. spielt Respekt eine tragende Rolle.

› **Fachlichkeit und Sachlichkeit:** Gewünscht sind eine informierte Diskussion sowie ein Austausch von sachlichen Argumenten und Haltungen. Dies wird verstanden als eine zielführende und effektive Debatte, die sich nicht unnötig in die Länge zieht. Die Kommunalpolitiker/innen äußern überdies den Wunsch, dass Fakten wahrheitsgemäß wiedergegeben und keine Aussagen aus dem Kontext genommen oder verdreht werden. Diese Dimension taucht im Diskursqualitätsindex unter dem Begriff »Wahrheit« auf.

› **Offenheit und Kompromissbereitschaft:** In den Interviews gefordert wurde ebenso die Bereitschaft, Positionen nach Diskussionen zu revidieren, nicht starr zu bleiben sowie die Fähigkeit, Kompromisse einzugehen. Im Rahmen des Diskursqualitätsindex ist darunter die »Konstruktivität« in Form von Toleranz und Kompromissbereitschaft gegenüber anderen Positionen zu verstehen.

› **Parität:** Eine Diskussion lebt vom Austausch verschiedener Positionen und Perspektiven. Daher ist es vielen wichtig, dass sich alle Ratsmitglieder an den Diskussionen möglichst gleichberechtigt beteiligen können. Darunter fällt, auf die eigene Sprechzeit zu achten und selbst einen nicht zu großen Raum in der Debatte einzunehmen. Auch hier ähnelt die Perspektive der Kommunalpolitiker/innen dem Diskursqualitätsindex, in welchem diese Dimension als »Partizipation« bezeichnet wird. Die Ratsmitglieder betonen darüber hinaus, dass es wichtig ist, dass alle sich an der Debatte beteiligen und ihre Position im Rat vertreten. Auseinandersetzung und Streit in der Sache sind durchaus gewünscht.

»Ich finde es gut, wenn man Themen tiefgründig angeht und seine Meinung vertritt. Bei seiner Meinung bleibt, sie stabil verteidigt, sich aber auch belehren lässt, wenn es entgegengesetzte Fakten gibt.«

(AfD, m, ost-mittel)

»Dass da überhaupt in der Kommunalpolitik mal die Leute den Mund aufmachen, neben den Wortführern oder den Fraktionsvorsitzenden. Da reden immer nur die ein, zwei, drei gleichen Personen. Und eine gute Gesprächskultur wäre auch, dass andere mal zu Wort kommen. Also auch Mitglieder aus der zweiten oder dritten Reihe.«

(Linke, m, west-mittel)

5 Habermas, J. (1994): *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

6 Steiner, J. et al. (2005): *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.

7 Neben vielen anderen Ausführungen von Habermas beziehen die Autoren sich vor allem auf: Habermas, J. (1994): *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

8 Genannt werden kann hier z. B. folgende Arbeit zur Diskussionskultur in deutschen Parlamenten: Spöndli, M. (2003): *Discourse quality and political decisions: an empirical analysis of debates in the German Conference Committee*. (Discussion Papers/ Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Zivilgesellschaft, Konflikte und Demokratie, Abteilung Zivilgesellschaft und transnationale Netzwerke, 2003–101). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH.

9 Die im Studienbericht wiedergegebenen mündlichen Zitate der Interviewten wurden zur besseren Lesbarkeit sprachlich geglättet.

4. Bewertung: Wie wird diskutiert?

- › Die meisten Ratsmitglieder ordnen die Qualität der Debatten in ihrem Rat im Mittelfeld ein.
- › Häufig sind die Dimensionen der Diskussionskultur (gegenseitiger Respekt, Fachlichkeit und Sachlichkeit, Offenheit und Kompromissbereitschaft sowie Parität) nicht oder nur unzureichend erfüllt.
- › Nur wenige Ratsmitglieder sind sehr zufrieden mit der Diskussionskultur.
- › Die Diskussionskultur in der Fraktion wird von den Ratsmitgliedern dagegen als gut bis sehr gut bewertet, und die Dimensionen werden als meist erfüllt gesehen.



Abbildung 4 Bewertung der Diskussionskultur im Rat

Auf Basis der Tiefeninterviews mit den Ratsmitgliedern wurde in der vorliegenden Studie ein Modell der Diskussionskultur entworfen, welches in Anlehnung an das Konzept der Deliberation von Habermas und den Diskursqualitätsindex nach Steiner et al. erfolgte. Dieses Modell erfasst die Perspektiven und Erfahrungen der Ratsmitglieder und ermöglicht so einen guten Rahmen, die Qualität der kommunalpolitischen Debatte zu analysieren. Neben der Definition von Grenzüberschreitung in Diskussionen wurden vier weitere Dimensionen der Diskussionskultur herausgearbeitet, die der vorliegenden Studie als Grundlage dienen: gegenseitiger Respekt, Fachlichkeit und Sachlichkeit, Offenheit und Kompromissbereitschaft sowie Parität. In diesem Kapitel geht es nun auf Basis dieses Modells um die Beantwortung der Frage: Wie steht es um die Qualität der Debatten auf kommunaler Ebene? Genauer: Wie bewerten die Ratsmitglieder diese innerhalb ihres Gemeinde- oder Stadtrats sowie in der eigenen Fraktion?

Bewertung der Diskussionskultur im Gemeinde- und Stadtrat

Meist ordnen die Ratsmitglieder die Diskussionskultur in ihrem Rat im Mittelfeld ein. Betrachtet man diese Bewertung als Schulnoten, vergeben die Ratsmitglieder im Schnitt eine »2,8«. Grenzüberschreitungen wurden nur in wenigen Räten konstatiert, für die weiteren Dimensionen der Diskussionskultur gab es dagegen auch schlechte Noten. Entsprechend wurde trotz Abwesenheit von Grenzüberschreitungen in manchen Gemeinderäten die Diskussionskultur insgesamt nur als befriedigend oder schlechter beschrieben. In anderen Gemeinderäten wurde die Diskussionskultur trotz gelegentlicher Grenzüberschreitungen (definiert als wenige Male im Jahr) mit einer »2« bewertet. In diesen Fällen wurden die Diskussionen als – in der Regel – moderat und konstruktiv wahrgenommen, ebenso als sachbezogen und informiert. Nur sehr wenige Ratsmitglieder zeigten sich vollumfänglich zufrieden und ordneten die Qualität ihrer Debatten als sehr gut (Note »1«) ein.

Egal wie positiv die Ratsmitglieder die Gesprächskultur bewerteten, im Verlauf der Interviews wurden dennoch überall (kleinere) Konflikte oder als problematisch oder sogar grenzüberschreitend empfundene Vorfälle genannt. Offenbar tendieren einzelne Ratsmitglieder mitunter dazu, die Gesprächskultur in ihrem Rat trotz Defiziten in Bezug auf die Diskussionskultur pauschal als gut zu bewerten. Ein möglicher Erklärungsansatz ist, dass die Ratsmitglieder nicht als »Nestbeschmutzer« gelten und Probleme im eigenen Rat nicht nach außen tragen wollen. Derartige Effekte wurden jedoch im Verlauf der Befragung aufgebrochen, da dann jeweils im Detail über das Erleben der Gesprächskultur reflektiert wurde. Zu beachten ist auch, dass einige Räte resilienter als andere sind. Welche Gemeinsamkeiten die resilienten Räte aufweisen, wird in Kapitel 6 unter dem Punkt »Kontextbedingungen für eine gute Diskussionskultur« beleuchtet.

»Selbstdarstellung ist ein Punkt. Wir hatten eine Person, die immer ihre Position wiederholt hat. Das ist für mich unerträglich, weil es einfach nichts mehr mit Sinnhaftigkeit zu tun hat.«

(Grüne, w, west-mittel)

»Ich finde es nervig, wenn wir sechs, sieben Stunden in Bürgerschaftssitzungen verbringen, die wir alle ehrenamtlich machen. Wir haben ja alle noch ein Arbeitsleben.«

(Grüne, m, ost-groß)

»Es gibt da wirklich drei, vier Ratsmitglieder, die haben noch nie einen Ton gesagt. Ich wusste gar nicht, dass die Stimmbänder haben. Sie widersprechen auch der Bürgermeisterin nie.«

(CDU, w, west-klein)

»Eine eigentlich typische Meinungsverschiedenheit kann durchaus ein bisschen brutaler werden: Zwei Leute streiten sich, und der Streit schaukelt sich hoch – wie zu Hause in der Familie.«

(FDP, m, west-groß)

Bei der Diskussionskultur besteht insgesamt Luft nach oben: Es lässt sich festhalten, dass häufig der gegenseitige Respekt, die fachliche Expertise und Sachlichkeit, die Offenheit und Kompromissbereitschaft sowie die gleichberechtigte Einbindung aller Mitglieder zumindest in Teilen verbesserungswürdig sind.

Bewertung der Diskussionskultur innerhalb der eigenen Fraktion

Deutlich besser schneidet die Bewertung der Diskussionskultur innerhalb der Fraktionen ab. Die Qualität der Auseinandersetzung dort wird von den Ratsmitgliedern als konstruktiv, respektvoll, ehrlich und harmonisch charakterisiert. Insgesamt liegt den Ratsmitgliedern eine Debatte am Herzen, bei der auch abweichende Meinungen zur Sprache kommen und (bereitwillig) an einem gemeinsamen Kompromiss gearbeitet wird. Geschlossenheit ist insbesondere relevant, damit die Fraktionen anschließend einmütig im Rat auftreten und sich dort durchsetzen können. Vereinzelt sind sogar freundschaftliche Bande aus der Fraktionsarbeit erwachsen. Zwar kommt es bei Meinungsverschiedenheiten auch mal zu kontroversen Diskussionen, jedoch fast nie zu grenzüberschreitendem Verhalten. Treten doch einmal Probleme auf, werden persönliche Gespräche zur Schlichtung geführt.

Häufig, insbesondere in kleineren Gemeinden, bestehen die Fraktionen aus wenigen Personen. Mitunter sind es nur zwei, manchmal auch kleinere Gruppen aus drei bis vier Personen. Die Verständigung in einer kleinen Gruppe und das Fehlen einzelner Störenfriede können die positive Abweichung zur Diskussionskultur in den Stadt- und Gemeinderäten zumindest teilweise erklären.

»Und auch egal, ob man nun mal unterlegen war oder sich in der Sache ein bisschen härter angegangen ist. Spätestens dann beim nächsten Glas Rotwein, in der Kneipe oder so, ist alles gut. Da ist niemand lange beleidigt. Was natürlich auch daran liegt, dass im Vorfeld schon keiner über die Stränge schlägt oder unsachlich diskutiert und argumentiert.«

(CDU, w, ost-mittel)

»Also der Fraktionskollege und ich, wir harmonieren sehr gut miteinander. Ich würde sagen, das geht in Richtung Freundschaft. Wir überlegen sogar, auch in der kommenden Legislaturperiode wieder zusammenzuarbeiten.«

(Grüne, w, west-mittel)

Meistens sind alle Dimensionen der Diskussionskultur (Beachtung von Grenzen, gegenseitiger Respekt, Fachlichkeit und Sachlichkeit, Offenheit und Kompromissbereitschaft und Parität) innerhalb der Fraktionen erfüllt.

Generell wird die Arbeit innerhalb der Fraktion als eng beschrieben. Im Mittelpunkt steht ein Diskussions- und Aushandlungsprozess, um eine gemeinsame Linie zu finden – dies setzt eine gute Zusammenarbeit und Wohlwollen gegenüber den Fraktionskolleg/innen voraus. Viel stärker als im Rat kommt hier eine gemeinsame Identität zum Tragen – die Fraktionsmitglieder verstehen sich als Team, das vereint arbeitet.

»Harte Konflikte können nur in einer Gesprächs- und Kommunikationskultur gelöst werden, die verschiedene Teilwahrheiten würdigt, unterschiedliche Positionen gelten lässt und diese dann im gemeinsamen Ringen zusammenführt.«

Schulz von Thun: »Die Kunst des Miteinander Redens«, 2020

5. Rauer Ton: Wie damit umgehen?

- › Die Ratsmitglieder sind selten mit Grenzüberschreitungen konfrontiert. Häufiger erleben sie Verstöße wie etwa Neckereien und einen rauen Ton, unzureichende Vorbereitung auf die Sitzung, fehlende Diskussionsbereitschaft sowie zu dominante bzw. zu stille Ratsmitglieder.
- › Die Erlebnisse werden als Belastung erfahren und wirken sich negativ auf die Motivation aus – auch wenn keines der interviewten Ratsmitglieder einen Ausstieg aus der Kommunalpolitik aktuell in Betracht zieht.
- › Im Umgang mit Grenzüberschreitungen oder der Verbesserung der Diskussionskultur zeigt sich eine starke Individualisierung und Subjektivierung der Problematik.
- › Dennoch müssen Verstöße gegen die Dimensionen der Diskussionskultur strategisch-strukturell angegangen werden. Hier zeigen sich mögliche Anknüpfungspunkte für externe Impulse zur Unterstützung der Ratsmitglieder.

Nachdem beleuchtet wurde, wie die Ratsmitglieder die Diskussionskultur im Rat sowie in der eigenen Fraktion im Allgemeinen einschätzen, soll nun stärker auf die einzelnen Erfahrungen, das eigene Verhalten und die Auswirkungen auf die persönliche Motivation eingegangen werden.

Erlebte Diskussionskultur im Rat

Fast alle Ratsmitglieder sehen sich von (kleineren) Störungen der Diskussionskultur betroffen. Sie lassen sich den angeführten Dimensionen zuordnen.

- › **Beachtung von Grenzen:** Vergleichsweise selten berichten Ratsmitglieder über Grenzüberschreitungen. Wo sie allerdings vorkommen, geschieht es in der Hälfte aller Sitzungen oder sogar noch häufiger. Hier handelt es sich dann um persönliche verbale Angriffe bis hin zu Beleidigungen. Häufig sollte, so die Befragten, die Diskussion auf diese Weise mit unfairen Mitteln beeinflusst werden. Genannt wurde das Streuen von Gerüch-

ten, um einzelne Ratsmitglieder direkt anzugreifen und zu delegitimieren. Ebenso kämen aggressive Gesten und Worte vor wie z.B. abfällige Kommentare, das Vergreifen im Ton, oder es werde mit der Faust auf den Tisch gehauen.

- › **Gegenseitiger Respekt:** Als negative Vorkommnisse geschildert werden Neckereien, gröbere Diskussionen oder ein rauer Ton sowie das Ins-Wort-Fallen. Ebenso wird von Störungen wie Gelächter oder abfälligen Kommentaren berichtet.
- › **Fachlichkeit und Sachlichkeit:** Berichtet wird von fehlenden Hintergrundinformationen und mangelnder Vorbereitung anderer Ratsmitglieder. Eine fachliche und produktive Diskussion werde so erheblich behindert und die eigene Arbeit erschwert. Als belastend empfunden werden außerdem unsachliche oder unproduktive Diskussionen, in denen Einzelne sich selbst darstellen oder willentliches Missverstehen sowie Verdrehen von Kontexten vorkommt. Auch erlebten es einzelne Ratsmitglieder, dass falsche Fakten gestreut oder Informationen aus dem

Kontext gelöst wurden, mit dem Ziel, die eigenen Ziele durchzusetzen.

- › **Offenheit und Kompromissbereitschaft:** Diskussionen wurden als negativ und wenig zielführend erlebt, wenn einzelne Ratsmitglieder nicht von ihrer Meinung abwichen und anderen Argumenten gegenüber verschlossen blieben. So seien fruchtbare Diskussionen und das Aushandeln eines Kompromisses verhindert worden.
- › **Parität:** In den Augen der Ratsmitglieder gehört zu einer guten Diskussionskultur durchaus ein Schlagabtausch und damit eine – auch mal härtere – Debatte. Kritisiert werden in diesem Zusammenhang Versammlungen, in denen Entscheidungen ohne große Auseinandersetzung oder ein Abwägen von Meinungen und Positionen getroffen werden. Auch werden Mitglieder problematisiert, die sich nicht aktiv in die Sitzungen einbringen, zu dominant auftreten oder zu lange Sprechzeiten beanspruchen.

»Es kommt vor, dass Gemeindevertreter sich anbrüllen und sich nicht ausreden lassen. Es ist nicht immer so, aber von zehn Tagesordnungspunkten ist es vielleicht einer, bei dem einige richtig aggressiv miteinander umgehen und vergessen, dass es um ein Ehrenamt geht. Das passiert häufig, sicher in zwei von vier Sitzungen im Jahr.«

(Sonstiges, w, ost-klein)

»Es wurden schon Gerüchte gegen mich gestreut – vielleicht auch weil meine sachlichen Argumente keine Angriffsfläche bieten. Da setzt man sich letztendlich auch einer Gefahr aus. Es ist erzählt worden, ich würde fremdgehen. Und das ist schon unterste Schublade.«

(FW, m, ost-klein)

»Ich habe heute dem Bürgermeister einen Verbesserungsvorschlag gemacht, worauf er meinte, wenn ich es besser wisse, warum sei ich dann nicht Bürgermeister. Damit hat er aus meiner Sicht die Sachebene verlassen.«

(FW, m, west-klein)

Hinsichtlich der Parteizugehörigkeit zeigen sich Unterschiede. Sowohl Mitglieder der Linken als auch der rechten Parteien werden mitunter ob ihrer Parteizugehörigkeit angegriffen. Am deutlichsten zeigt sich dies bei der AfD. Zwei von drei interviewten AfD-Ratsmitgliedern erklärten sich für besonders unzufrieden mit der Diskussionskultur und berichten von Grenzüberschreitungen wie die Bezeichnung als »Nazi«, der strikten Ablehnung der Zusammenarbeit sowie dem Ausschluss von AfD-Mitgliedern aus der politischen Arbeit. Hierzu muss allerdings angemerkt werden, dass die Ausgrenzung durch die anderen zum Selbstbild einer Partei passt, die gegen das »politische Establishment« arbeitet. Dieses Framing wird auch von den befragten AfD-Ratsmitgliedern aktiv betrieben. Linke Ratsmitglieder berichten hingegen nicht von Ausschlüssen, wohl aber von der Beleidigung einzelner Mitglieder als Teil einer »Nachfolger-SED-Partei«. Dies wird von den Betroffenen als persönlicher Angriff verstanden und dementsprechend als Belastung erfahren.

»Was mich wirklich auch sehr stört ist, dass man als Nazi abgestempelt wurde.«

(AfD, w, ost-groß)

»Man wird von bestimmten Gesprächskreisen auch ausgeschlossen. Also es ist so, dass im Prinzip ja alle gegen die AfD sind.«

(AfD, m, ost-mittel)

Darüber hinaus erleben insbesondere Frauen in der Kommunalpolitik geschlechtsspezifische Grenzüberschreitungen. Sie werden anders beleidigt als ihre männlichen Kollegen und persönlich angegriffen. Die weiblichen Ratsmitglieder erzählten beispielsweise von Kommentaren über ihr Aussehen oder Gewicht, während keiner der interviewten Männer über Kommentare zu seinem Aussehen berichtete. Von Frauen angegeben wurde auch das Abstreiten ihrer Kompetenz oder ein Nicht-ernst-Nehmen. Die Kommunalpolitikerinnen empfinden diese Situationen als persönliche Angriffe, die ihnen aufgrund ihres Geschlechts widerfahren. Sie können damit als sexistische Grenzüberschreitungen definiert werden. Oftmals referieren diese auf stereotype Zuschreibungen von Weiblichkeit und auf Denkmuster, die

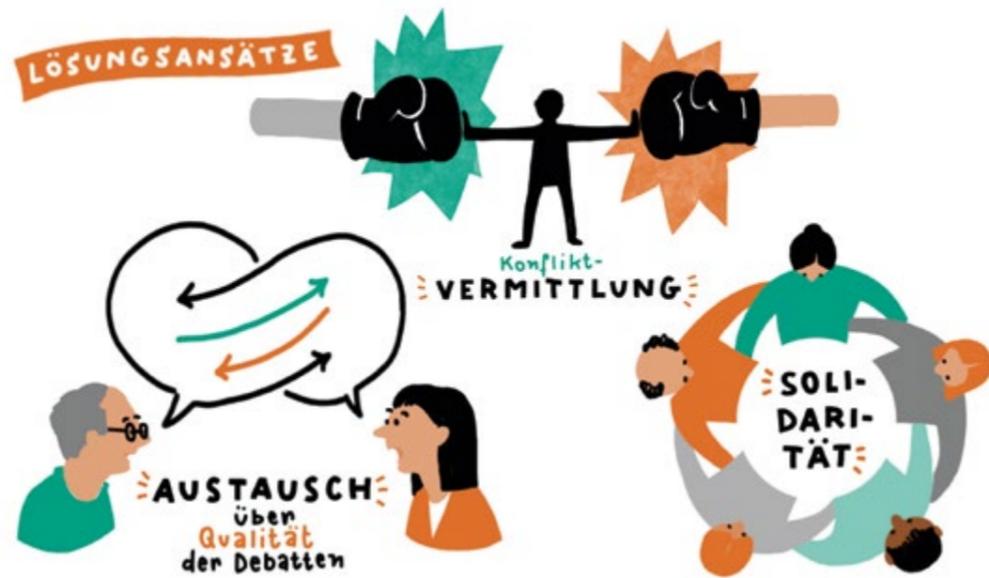


Abbildung 5 Lösungsansätze zur Verbesserung der Diskussionskultur

beispielsweise das Aussehen hervorheben und gleichzeitig die Kompetenz in Bereichen wie Politik oder Technik absprechen, z. B. das Bild der Hausfrau oder der unpolitischen Frau.

»Ich bin mal als »Beiwerk« vom Fraktionsvorsitzenden bezeichnet worden. Es sind vor allem Männer Fraktionsvorsitzende. Es gibt ja auch mehr Thomasse als Bürgermeisterinnen.«

(SPD, w, west-mittel)

Der Umgang der Ratsmitglieder mit schlechter Diskussionskultur

Ratsmitglieder, die von regelmäßigen Übergriffen oder ehrverletzenden Grenzüberschreitungen berichten, sehen sich häufig durch die Sitzungsleitung und ausbleibende Moderation allein gelassen. Auch Verbesserungen der Diskussionskultur werden selten im Rat oder durch die Sitzungsleitung angegangen. Es fehlen gemeinsame Gesprächsregeln. Der Umgang mit Übergriffen wird folglich als das »eigene« Problem definiert und dementsprechend ein Weg zur individuellen Problemlösung gesucht. Oft passiert dies aus dem Glauben heraus, an der Situation wenig ändern zu können und sich daher eher mit ihr arrangieren oder sie sogar ignorieren zu müssen.

Auf der anderen Seite gehen einige Ratsmitglieder Konflikte, Störungen der Diskussionskultur bis hin zu Grenzüberschreitungen offen an. Möglichkeiten sind hier das Ansprechen des Konflikts oder das Kontern von Angriffen und Störungen. Das Gelingen hierbei hängt jedoch stark von der Einsicht der grenzüberschreitenden Person ab und funktioniert nicht immer. Insbesondere bei einzelnen Störenfriedern wird diese Strategie selten in Betracht gezogen. Weiterhin ziehen vor allem Ratsmitglieder mit eher forschem Charakter diese offenen Strategien in Betracht. Sie haben sich ein dickes Fell zugelegt und verfügen zumeist über mehr Erfahrung in der Kommunalpolitik.

»Ich bin da ganz souverän und kontere, wenn es nötig ist. Und wenn es mir mein Gegenüber unmöglich macht, sachlich zu diskutieren, dann muss ich mich auch nicht weiter mit ihm austauschen.«

(Linke, w, ost-klein)

In Einzelfällen kommen die betroffenen Kommunalpolitiker und Kommunalpolitikerinnen zu versöhnlichen Lösungen: Beispielsweise konnten durch viele Gespräche, z. B. unter vier Augen sowie in größeren Runden oder innerhalb einer Fraktion, die Gesprächs- und Arbeitsatmosphäre verbessert

und bestehende Kommunikationsprobleme gelöst werden. Auch eine Konfliktvermittlung bei streitenden Parteien gelang einem der interviewten Ratsmitglieder sehr gut, da dieses auf sogenannte »Soft Skills« aus seiner beruflichen Erfahrung zurückgreifen konnte.

Darüber hinaus kann ein Austausch innerhalb der Partei und Fraktion und die damit verbundene gegenseitige emotionale Unterstützung helfen, mit belastenden Situationen umzugehen. Dem gegenüber steht jedoch die Kritik an den restlichen Ratsmitgliedern, die sich häufig aus schwierigen Situationen herausnehmen würden. Dabei kann gerade interfraktionelle Solidarität von hoher Bedeutung sein. Das zeigt das Beispiel einer Kommunalpolitikerin, die sexistisch beleidigt wurde. Daraufhin hielten Frauen aller Fraktionen zu ihr und halfen ihr bei der Konfliktlösung. Dieser Umgang wurde von dem Ratsmitglied, das diese Situation erzählte, als besonders positiv und hilfreich hervorgehoben.

Zwar liefern die genannten Beispiele nur Ansatzpunkte, die Diskussionskultur auch strukturell zu verbessern. Dennoch ist festzuhalten, dass gemeinsamer Austausch über die Qualität der Debatten oder Konfliktvermittlung ebenso wie Solidarität unter Ratsmitgliedern helfen können, bestehende Probleme anzugehen.

»Ich versuche diese Eskalation zu vermeiden, indem ich spontan vermittele und sachlich bleibe. Es ist eine Mischung aus Lebenserfahrung und Berufserfahrung. Ich habe ein medizinisches Zentrum geleitet mit 30 oder 40 Leuten. Dann lernt man schon ein bisschen die einzelnen Leute einzuschätzen. Jeder tickt ja anders und man muss versuchen einen Weg zu finden, damit man alle irgendwo unter einen Hut kriegt.«

(CDU, w, ost-klein)

»Also sie haben ja Pausen und Fraktions-sitzungen und da sind dann die größeren und kleineren Ausfälle anderer Fraktionen einfach auch Thema. Da stärkt man sich gegenseitig den Rücken. Aber dass es da jetzt auch ein professionelles Unterstützungssystem gibt, was das speziell adressiert, das ist nicht der Fall.«

(SPD, m, ost-groß)

»Mehr Zusammenhalt untereinander würde ich mir wünschen. Ich erinnere mich an eine Situation, als wir uns alle gegen den Angriff auf die eine Gemeindevertreterin gewehrt haben. Das war schon ein schönes Gefühl, dass man da so zusammengestanden hat und sich unabhängig von der politischen Farbe einfach gegen Verhalten ausgesprochen hat, was für mich nicht tolerabel ist.«

(CDU, w, ost-mittel)

Belastungen und Auswirkungen auf die Motivation

Eine schlechte Diskussionskultur wird von den befragten Ratsmitgliedern als belastend empfunden. Sie kann den Betroffenen die Freude und den Sinn an der politischen Arbeit rauben. Lange und unproduktive Sitzungen oder ein rauer Ton bei Diskussionen verschärfen damit die Belastungen, die ohnehin mit dem Ehrenamt Kommunalpolitik einhergehen. Mitunter gehen die Ratsmitglieder nur noch mit einem schlechten Gefühl in ihre Sitzungen und wägen ab, ob es wieder zu einer negativen Diskussionserfahrung kommen könnte. Den Politikerinnen und Politikern liegt eine gute Diskussionskultur folglich stark am Herzen.

»Es herrscht ja keineswegs immer eine aggressive Stimmung, dennoch überlegt man hin und wieder, mit dem Blick auf die Tagesordnung, ob es irgendetwas gibt, das dazu führen könnte.«

(Sonstiges, w, ost-klein)

Dennoch gibt nur eine Hand voll der befragten Ratsmitglieder an, aufgrund der schlechten Diskussionskultur innerhalb des Rats bereits über das eigene Aufhören nachgedacht zu haben. Das Maß des Ertragbaren scheint (noch) nicht überschritten, intrinsisch motiviert machen sie weiter. Analog hierzu vermuten die Befragten, dass die mangelnde Qualität der Debatten nicht der Hauptgrund dafür ist, dass manche Ratsmitglieder ihr Amt niederlegen wollen oder dass manche Parteien Probleme bei der Gewinnung neuer Mitglieder haben. Hier spielten Aspekte wie die hohe Zeiterfordernis eine größere Rolle. Dennoch stelle eine schlechte Diskussionskultur eine deutliche

Belastung dar, die zu den schwierigen Arbeitsbedingungen hinzukomme. Eine fortschreitende Verschlechterung der Diskussionskultur sehen zudem fast alle problematisch.

An dieser Stelle muss auf eine mögliche Verzerrung durch die Auswahl der Interviewpartner/innen hingewiesen werden: Die Studie betrachtet nur Ratsmitglieder, die sich weiterhin in der Kommunalpolitik engagieren. Unklar bleibt also, wie viele andere Personen aufgrund der Diskussionskultur bereits ausgestiegen sind. Einen Hinweis darauf liefert der Blick in das Umfeld der Befragten: So geben einige Ratsmitglieder an, Personen zu kennen, die aufgrund von Grenzüberschreitungen das Amt niedergelegt und sich aus der Kommunalpolitik zurückgezogen haben. Vereinzelt wird die Vermutung geäußert, dass insbesondere Frauen von einer schlechten Diskussionskultur abgeschreckt werden könnten. Beispielsweise berichtet ein Ratsmitglied von seiner Tochter, die explizit aufgrund des rauen Tons im Rat nicht in die Kommunalpolitik einsteigen würde.

Stärker wirken sich eine schlechte Diskussionskultur und etwa erlebte Grenzüberschreitungen auf die Motivation aus, sich weiter in der eigenen Fraktion zu engagieren. So berichten zwei Ratsmitglieder darüber, dass sie in der Vergangenheit negative Erfahrungen innerhalb ihrer damaligen Fraktion gemacht hätten. Dies führte in beiden Fällen zu einem Parteiwechsel.

Das deutet auf zweierlei hin: Einerseits ist davon auszugehen, dass negative Erlebnisse in der Fraktion, also in einem Kollegium, stärker belasten. Darüber hinaus zeigt es, dass Ratsmitglieder durchaus die Option wahrnehmen, sich durch einen Ausstieg aus der eigenen Fraktion aus der belastenden Situation zu befreien. Treten jedoch derartige Konflikte im Gemeinde- oder Stadtrat auf, scheint nur der Ausstieg aus der Kommunalpolitik insgesamt die Lösung zu sein. Eine Option, die die befragten Ratsmitglieder aktuell nicht wählen würden. Offen bleibt jedoch die Dunkelziffer derer, die bereits aufgrund der Diskussionskultur aufgehört oder erst gar nicht mit der Kommunalpolitik angefangen haben.

» Man ist sehr aufgewühlt, sehr emotional, weil man ja auch persönlich angegriffen wird. Und man geht, weil es ja häufiger vorkommt, manchmal schon mit einem mulmigen Gefühl zu den Sitzungen und ist froh, wenn es vorbei ist.«

(Sonstiges, w, ost-klein)

» Bei der Motivation sind andere Faktoren wichtiger. Also die Frage Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. Familie und Ehrenamt ist ja tatsächlich das größere Problem. Aber Debattenkultur ist auch eins auf jeden Fall. Wenn man so als junger Mensch sagt, ich will jetzt hier aus gutem Willen in die Politik gehen, ist die Debattenkultur eine Einstiegshürde sozusagen. Ich verbringe im Stadtrat ein halbes Lebensjahrzehnt und ertrage das?«

(SPD, m, ost-groß)

» Wir hatten eine junge Frau, die sehr angegriffen wurde. Da hat man eine schlechtere Kultur und die hat sich immer sehr gekränkt gefühlt. Und ich glaube, die hat auch deswegen gar nicht mehr kandidiert 2009. Die hat das alles sehr mitgenommen, die konnte das gar nicht vertragen, wenn das so ins Persönliche ging.«

(Linke, w, ost-klein)

» Aber das ist natürlich eine Situation, die belastet. Man macht das in seiner Freizeit und das ist auch der Grund, warum sich viele zurückziehen. Die sagen: »Das muss ich mir nicht antun.«

(FDP, m, ost-klein)

Die Diskussionskultur – eine Aufgabe für die Demokratie

Unter den Befragten herrscht so etwas wie ein Ethos des Ertragens. Probleme und Belastungen werden mit sich selbst ausgemacht und häufig einfach erduldet oder zu ignorieren versucht. Dieser Umgang trägt dazu bei, Kommunalpolitik zu individualisieren und gesellschaftliche



Abbildung 6 Die Diskussionskultur – eine Aufgabe für die Demokratie

Verantwortung auf die Schultern Einzelner zu verlagern. Schultern, die im kommunalpolitischen Ehrenamt ohnehin schon viel zu tragen haben. Das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern wird so zur Zerreißprobe – eine Situation, die in einer Demokratie, die maßgeblich von der Kommunalpolitik getragen wird, kein Dauerzustand sein sollte.

Denn Kommunalpolitik ist ohnehin bereits ein prekäres Geschäft: zeitintensiv, dabei meist nur symbolisch entlohnt und dies bei mangelnder öffentlicher Wertschätzung. Wenn Grenzüberschreitungen und schlechte Diskussionskultur hinzukommen, ist dies ein Problem und zeigt Handlungsbedarf. Wenig hilfreich ist dann der Satz, ohne »dickes Fell« habe man (als Frau) in der Politik wenig verloren. Denn dies ist schon deswegen zurückzuweisen, weil es das Prinzip einer deliberativen Entscheidungsfindung verletzt, in der jeder Stimme, auch der leisen, das gleiche Gewicht zukommt.

Die Kommunalpolitik ist eine entscheidende Säule unserer Demokratie. Denn Stadt- und Gemeinderatsversammlungen sind Orte, an denen Debatten geführt und Entscheidungen getroffen werden, die direkt die Bürgerinnen und Bürger betreffen. Zusätzlich können sie sich hier am leichtesten selbst einbringen und Politik unmittelbar erleben. Auf der kommunalen Ebene ist Politik damit im hohen Maße greifbar und erlebbar und wird zudem oft von Laien statt von Berufspolitiker/innen betrieben. Eine gute Diskussionskultur im Rat einer Kommune kann ausstrahlen und vorbildlich sein für Verhandlungsprozesse an ganz anderen Orten der Gemeinde oder Stadt und kann womöglich dämpfend wirken, wo die Stimmung aufgeheizt ist. In jedem Fall aber ermutigt sie zur Teilnahme an Kommunalpolitik. Die Wahrung einer angemessenen Diskussionskultur ist darum nichts weniger als eine Vorbedingung von Demokratie.

6. Kontextbedingungen

- › Eine kompetente und ruhige Versammlungsleitung wirkt sich positiv auf die Diskussionskultur aus und kann den Umgang mit erlebten Grenzüberschreitungen verbessern.
- › Eine als schlecht empfundene Diskussionskultur hängt häufig mit einzelnen Personen zusammen. Hier zeigt sich, dass Ratsmitglieder keine Berufspolitiker/innen sind: So fehlt es häufig an professionell erlernter Kompetenz in Gesprächsführung und Konfliktlösung sowie an Zeit zur intensiven inhaltlichen Einarbeitung und zur Vorbereitung auf Sitzungen.
- › Daneben spielen eine Rolle: in deeskalierender Gesprächsführung und Schlichtung wenig kompetente Versammlungsleitung, bestimmte Themen (z. B. Gemeindehaushalt, emotional aufgeladene Themen), bestimmte Parteien (AfD), das Geschlecht der Ratsmitglieder oder der zeitliche Kontext (Wahlkampf).
- › Die (sozialen) Medien wirken sich eher indirekt auf die Diskussionskultur aus. Die größte Rolle spielt die Lokalpresse. Hier ist eine ausgewogene und sachliche Berichterstattung gefordert.

Die vorangegangenen Kapitel erörtern ausführlich, wie es um die Diskussionskultur in den Räten und den Fraktionen steht, wie die einzelnen Ratsmitglieder sie selbst erleben, wie sie damit umgehen und welche Auswirkungen die Art des Kommunizierens auf ihre Motivation zum kommunalpolitischen Engagement hat. Nunmehr soll untersucht werden, was die Diskussionskultur äußerlich bedingt. Das ist einerseits für ein tiefergehendes Verständnis unverzichtbar. Zum anderen ist es wichtig, um passende Strategien und Lösungsansätze entwickeln zu können.

Die Interviews dieser Studie zeigen auch an dieser Stelle, dass es keine monokausalen Erklä-

rungen gibt. Stattdessen existieren verschiedene Faktoren, die in Interaktion miteinander die Qualität der Diskussionskultur beeinflussen. Diese Faktoren werden im Folgenden einzeln untersucht.

Kontextbedingungen für eine gute Diskussionskultur

Ausschlaggebend für eine gute Bewertung der Diskussionskultur ist für die Ratsmitglieder eine sachorientierte und offene Zusammenarbeit. Vor allem aber berichten fast alle von der Relevanz einer kompetenten Sitzungsleitung, die die Versammlung gut strukturiert, führt und Konflikte moderiert.

Ist dies gegeben, empfinden die Ratsmitglieder die Gesprächsatmosphäre im Rat meist selbst

dann als positiv, wenn Grenzüberschreitungen und andere Regelverletzungen vorkommen. Die Versammlungsleitung ist daher als zentraler Faktor für eine gute Diskussionskultur zu werten – sie kann die Effekte anderer negativer Kontextfaktoren abmildern oder verschärfen. Zugleich zeigt sich, dass eine gute Diskussionskultur auch den Umgang mit Grenzüberschreitungen, schwierigen Fraktionen oder Einzelpersonen erleichtert.

»Bei uns im Rat ist es nicht so, dass man sich wirklich mit dem auseinandersetzt, was das Gegenüber will, und nicht mit vorgefertigten Meinungen versucht, seine Belange durchzudrücken und die Argumente des anderen weder hört noch verinnerlicht. Und Gesprächskultur setzt immer voraus, den anderen zu hören, sich damit wirklich aktiv auseinanderzusetzen.«

(FDP, m, ost-klein)

»Es ist wichtig, dass man seinem Gegenüber zuhört, dass man auf es eingeht, aussprechen lässt, aber auch selbst zum Reden kommt – ein Geben und Nehmen!«

(SPD, w, west-mittel)

»Ganz ehrlich, unsere Sitzungen sind bereits sehr gut strukturiert, was sicher am speziellen Charisma des Bürgermeisters liegt, der die Sitzungen sehr gut anleitet. Ganz wesentlich!«

(FDP, m, ost-klein)

Kontextbedingungen für eine schlechte Diskussionskultur

Einfluss einzelner Personen

Am häufigsten wird die schwierige Persönlichkeit einzelner Ratsmitglieder als Faktor benannt, der sich schlecht auswirkt. Einzelne Personen können folglich, um die gesamte Diskussionskultur negativ zu beeinflussen, insbesondere wenn diese wichtige Funktionen bekleiden und/oder deren Wortbeiträge nicht konsequent von der Sitzungsleitung abmoderiert werden. Diese Personen sind häufig dominant, konfrontativ oder wenig offen

für andere Perspektiven. Ihnen fehlt die Fähigkeit oder die Bereitschaft, sachlich und ruhig zu diskutieren und Konflikte auszutragen. Sie beachten also keine der Dimensionen für einen guten Diskurs: das Beachten von Grenzen, der respektvolle Umgang mit dem Gegenüber, Fachlichkeit und Sachlichkeit, Offenheit und Kompromissbereitschaft sowie die paritätische Einbindung aller Ratsmitglieder.

Häufig kommen die hauptberuflichen Erfahrungen hier zum Tragen. So haben Personen mit Personalverantwortung oder in sozialen Berufen mitunter andere Zugänge zu Kommunikation und Erfahrungen mit Konfliktlösung und daher eine höhere Diskurskompetenz. Auf der anderen Seite kann sich Leitungserfahrung auch negativ in dominantem Auftreten äußern.

»Und leider werden auch in der Politik viele Leute angezogen, die so Selbstdarsteller sind. In jeder Fraktion haben sie ein, zwei Leute, wo sie sagen: ›Meine Güte!«

(Grüne, m, ost-groß)

»Also wir sind rein beruflich ein ziemlich bunt gemischter Haufen im Gemeinderat. Wenn da einer ein Handwerker mit eigenem Betrieb ist, dann lässt der einen manchmal auch den Boss im Gemeinderat spüren.«

(SPD, m, west-klein)

Anforderungen des Ehrenamts

Auch wenn Grenzüberschreitungen nur als Problem von Einzelnen beschrieben werden, ist die Konfrontation mit ihnen aus strukturellen Gründen problematisch: Schließlich sind Kommunalpolitiker normale Bürger und Bürgerinnen, die nicht auf ihr Amt vorbereitet oder geschult wurden. Dies verdeutlicht ein positives Gegenbeispiel aus einer Gemeinde, bei der eine Ratsversammlung mit Konfliktpotenzial durch die Moderation von einer geschulten Person aus der Verwaltung entschärft wurde. Das berichtende Ratsmitglied betont dabei, dass eine derartige Vermittlung zwischen Konfliktparteien für Laien – wie den Ratsmitgliedern selbst – schwer zu bewerkstelligen gewesen wäre.

Auch die Dimension der Fachlichkeit und Sachlichkeit hat einen strukturellen Hintergrund. So

wird erwähnt, dass mitunter Ratsmitglieder nicht ausreichend informiert oder vorbereitet seien, um eine fruchtbare Diskussion in den Sitzungen zu führen. Diese vermeintlichen Einzelfälle verweisen auf die Tatsache, dass politische Ehrenämter grundsätzlich der Vorbereitung und Information bedürfen. Denn Kommunalpolitik ist ein zeitaufwendiges Amt und die Ratsmitglieder sind keine Berufspolitiker/innen, sondern eben normale Bürger: Neben Sitzungen am Abend müssen sie sich fachlich in Themen einarbeiten, sich mit Rechtsgrundlagen auseinandersetzen, Anträge vorbereiten, sich in Ausschüssen beraten etc. Dies erfordert Zeit und Aufwand, den viele Ratsmitglieder kaum erbringen können. Daher fehlt mitunter in Diskussionen fachliches Wissen, da zu wenig Zeit zur fachlichen Einarbeitung bleibt und die Sitzungsvorbereitung meist knapp abläuft.

»Wir sind ja jetzt auch nicht die, die in Berlin 17 Rhetorikkurse mitgemacht haben, sondern normale Bürger. Da kann es auch mal sein, dass man andere verletzt.«

(Linke, m, west-mittel)

»Alle arbeiten inzwischen Teilzeit oder Vollzeit nebenher. Natürlich kann man sich da auch nur bedingt ausreichend in Sachlagen einlesen.«

(CDU, w, west-klein)

Politik- und Themenfelder

Auch der thematische Rahmen kann entscheidend für das Entstehen von Konflikten und Auseinandersetzungen sein. Bestimmte Themen sind konfliktgeladen und führen häufiger zu Auseinandersetzungen oder gar Grenzüberschreitungen.

So ist häufig die persönliche Betroffenheit der Kommunalpolitiker ausschlaggebend und führt zu Emotionalität, z. B. beim Thema Kinderbetreuung bei Eltern. In kleineren Gemeinden spitzen sich Betroffenheit und Emotionalität häufig weiter zu, denn insbesondere hier sind die Ratsmitglieder in die Themen persönlich involviert. Genannt wurden in diesem Kontext Konflikte in Folge einer Gemeindefusion, einer Turnhallenrenovierung, der Finanzierung von Feuerwehrausstattung (mit

Mitgliedern der Feuerwehr in Ratspositionen) oder der Frage nach Grundstücken für Windradbau.

Außerdem gibt es eine Reihe »klassischer Streitthemen«, bei denen die Debatte häufiger entgleitet. Darunter fallen zum einen Themen, die für alle eine hohe Priorität besitzen – wie Haushalts- und Investitionsfragen, etwa für Renovierungen, Feuerwehrausstattung, Fahrradwege oder Ähnliches. Hier zeigen sich oft grundsätzlich verschiedene Haltungen der Fraktionen.

Zum anderen sind Themen von landesweiter Bedeutung wie Klimaschutz emotional aufgeladen. Hier vertreten bestimmte Fraktionen vehement ihre Standpunkte, ohne offen für die Perspektive anderer zu sein. Dies trifft insbesondere bei der AfD zu, wenn es um Themen wie Klimaschutz, Migration, Identitätspolitik sowie um Fragen der Erinnerungskultur oder Kulturpolitik geht. Die Dimension der Offenheit und Kompromissbereitschaft wird hier nicht erfüllt.

»Aber diese ein-, zweimal im Jahr. Da geht es meistens um Finanzfragen und dann ist es die CDU, die dann wie gesagt einfach eine andere Philosophie vertritt und damit über die Stränge schlägt.«

(Linke, m, west-mittel)

»Windkraft ist auch ein großes Thema. Da ist es halt so, dass viele Menschen sehr grundsätzliche Positionen dazu haben. Und dann ist es schwierig, eine gute Gesprächskultur zu pflegen.«

(Grüne, w, west-mittel)

»Die AfD ist mit einer Person im Rat. Also wenn es ums Klima geht, da versteht der überhaupt nichts. Mit ihm kann man nicht über das Thema diskutieren.«

(Grüne, m, west-groß)

Parteizugehörigkeit

Die Zugehörigkeit zu bestimmten Fraktionen spielt eine vergleichsweise geringe Rolle für die Diskussionskultur. Hier sehen die Ratsmitglieder kaum strukturelle Unterschiede im Gesprächsverhalten zwischen Fraktionen wie der CDU/CSU, der

SPD, den Freien Wählern, den Grünen, der FDP, den Linken oder sonstigen Parteien. Und dies umso weniger, je kleiner die Ratsversammlung ist. Nur vereinzelt wird etwa erwähnt, dass die Linke weniger konstruktiv oder die Grünen wenig kompromissfähig seien. Außerdem wird mitunter der Vorwurf laut, dass Ratsmitglieder Sitzungen zur Selbstdarstellung und zur Profilierung der Fraktion nutzen würden. Dabei stehe weniger die Sachpolitik und damit eine informierte und um die Sache bemühte Debatte im Vordergrund (Dimension der Fachlichkeit und Sachlichkeit) als das Angreifen anderer Parteien sowie die Selbstdarstellung in der Öffentlichkeit.

»Nach meiner Erfahrung gibt es im Grunde genommen keinerlei, wirklich keinerlei Unterschied zwischen den Parteien.«

(Sonstiges, m, ost-groß)

Eine Ausnahme stellen die AfD und politisch eher rechts bzw. als rechtspopulistisch verortete Parteien, Wählergemeinschaften oder lokale Listen dar, deren Mitglieder als aktive Störer empfunden werden. Sie zeigen sich oft in einer Haltung gegen das sogenannte »parteiliche Establishment« und gehen offen auf Konfrontationskurs. Hier sind nicht nur inhaltliche Differenzen dafür verantwortlich, dass es teilweise schwierig ist, sachlich zu debattieren. So versuche die AfD mitunter durch Anträge, Beiträge und Zwischenrufe bei den Sitzungen zu provozieren und eine sinnvolle Debatte aktiv zu untergraben. In einem Fall reiche die AfD bewusst Fake-Anträge ein, deren Bearbeitung mühsam und zeitaufwendig sei. Für alle Ratsmitglieder, die ehrenamtlich und damit unter Zeitdruck arbeiten, stellt dies eine schwere Belastung dar.

Auch wurde durch den bloßen Einzug der AfD und weiterer populistischer Parteien in viele Stadt- und Gemeinderäte die Fragmentierung der Parteienlandschaft verstärkt. Dies führt mitunter zu einem gesteigerten Aufwand bei der Mehrheitsbeschaffung für Beschlüsse, auch werden Kooperationen einzelner Fraktionen fragiler – wiederum mit negativen Konsequenzen für das Zeitbudget aller Ratsmitglieder.

Mitunter ist die AfD laut den Ratsmitgliedern als Einzige verantwortlich für Grenzüberschreitungen durch verbale Provokationen oder die Verhinderung einer produktiven Ratsarbeit, z. B.

durch Fake-Anträge oder eine hohe Zahl an Anfragen. Dabei fällt auf, dass dies ausschließlich aus mittleren und großen Gemeinden berichtet wird, und zwar verstärkt aus dem Osten Deutschlands. Demnach sind mittlere und vor allem große Gemeinden im Osten am stärksten von einer Beeinträchtigung der Diskussionskultur durch den Einzug der AfD betroffen.

»Ja, es gibt eine Fraktion mit einer schlechten Gesprächskultur. Die AfD hat eine katastrophale Gesprächskultur, der Ton ist dem Haus nicht angemessen. Und dann dieses ständige Sich-selbst-in-die-Ecke-Stellen als unterdrückte Mehrheit der normalen Deutschen.«

(FDP, m, west-groß)

»Dieser eine von dieser rechten Partei hat manchmal 30, 40 Anfragen gestellt, die dann vor Gericht eingeklagt werden. Und das ist natürlich eine lähmende, sehr ermüdende Zeitverzögerung.«

(CDU, m, west-groß)

Eine Selbstinszenierung der AfD als Opfer bestätigen auch andere Studien, die darin eine gezielte Strategie sehen. Vermittelt über den Gemeinderat, ziele die AfD dabei insbesondere auf eine mediale Inszenierung bestimmter Themen. Sie versuche, aktiv den öffentlichen Diskurs zu verändern, indem die Grenzen des Sagbaren verschoben werden.¹⁰

Eine offene Frage bleibt häufig der richtige Umgang mit der AfD und im Hinblick auf das Thema der Studie: Wie lässt sich trotz der Anwesenheit dieser Partei in manchen Räten eine Verbesserung der Diskussionskultur in der Kommunalpolitik etablieren?

Geschlecht

Frauen sind in der Kommunalpolitik nicht nur zahlenmäßig unterlegen¹¹, sie nehmen auch häufig die Diskussionskultur anders wahr. So zeigt sich bei einigen der interviewten weiblichen Ratsmitglieder folgende Wahrnehmung der Ratsdebatten: Diese seien deutlich männlich geprägt, zu rau, konfrontativ, dominant und selbstdarstellerisch. Insbesondere alte und sehr politikerfahrene

Männer, die vereinzelt als »Platzhirsche« bezeichnet werden, würden stark auf ihrer Meinung beharren, diese für einzig richtig halten und wenig offen für andere Perspektiven sein – ein Verhalten, das den Dimensionen der Fachlichkeit und Sachlichkeit sowie der Offenheit und Kompromissbereitschaft widerspricht.

Frauen bleibt dabei mitunter nur die Akzeptanz dieses männlich gelesenen Stils – oder der Rückzug aus der Kommunalpolitik. Hinzu kommen, wie bereits erläutert, sexistische Grenzüberschreitungen, von denen nur Frauen betroffen sind: Reduzieren auf das Geschlecht, Nicht-ernstnehmen, aktives Übersehen oder Kommentare über Aussehen oder Gewicht.

»Hier ist schon sehr viel männlicher Stolz im Spiel. Mehr Frauen könnten da durchaus helfen. Ich habe bei den Männern nicht selten das Gefühl, dass sie weit konfrontativer auftreten und es gar nicht so empfinden. Als ich jüngst meinen Mann und seinen Freund bat, nicht länger zu streiten, meinten die beiden nur erstaunt: »Wieso? Wir diskutieren doch nur.«

(FDP, w, ost-groß)

»Oft ist es bei diesen sogenannten Alphatiern so, dass sie nochmal nachfragen, wenn sie nicht die Antwort bekommen haben, die sie wollen. Und von der Gesprächskultur, dass sie versuchen, alles in die Länge zu ziehen. So nach dem Motto: »Es ist zwar schon alles gesagt, aber noch nicht von jedem.« Wie stelle ich mich dar? Wie stelle ich mich zur Schau? Ja, das sind Männer.«

(CDU, w, west-klein)

In einer Untersuchung über Parteikulturen und politische Teilhabe von Frauen wird beschrieben, dass das Feld der Politik männlich geprägt und von männlichen Codes dominiert sei.¹² Die Befragten der vorliegenden Studie bestätigen dies: Ein rauer Ton, verstärkte Selbstdarstellung, Dominanz und die implizite Anforderung an Ratsmitglieder, nicht so zimperlich zu sein, würden von Männern als normal vorausgesetzt und in den Ratssitzungen reproduziert.

Das Vorherrschen eines als männlich empfundenen Kommunikationsstils sowie die dazukommenden geschlechtsspezifischen Grenzüberschreitungen erklären die Unterrepräsentation von Frauen in der Kommunalpolitik. Umgekehrt zeigt sich so auch die Möglichkeit, die Repräsentation von Frauen in der Kommunalpolitik über eine Verbesserung der Diskussionskultur zu fördern.

Zeitlicher und örtlicher Rahmen

Der zeitliche und der örtliche Rahmen spielen zwar eine geringere Rolle, werden aber als (verstärkende) Faktoren beobachtet. So wird von den Ratsmitgliedern bemerkt, dass in Wahlkampfphasen der negative Einfluss der Parteizugehörigkeit zunimmt. Effekte wie die Bewerbung und Selbstdarstellung der eigenen Partei und die Kritik und die Herabsetzung der konkurrierenden Parteien treten hier stärker zutage. Die Ratsmitglieder gehen also stärker auf Konfrontationskurs – ein rauer Ton und Konflikte können hierdurch zunehmen.

»Immer wenn irgendwelche Wahlen anstehen, wird es etwas rauer in diesem Zeitraum.«

(FW, w, west-mittel)

Weiterhin zeigt sich, dass ein schlechter Ton sowie Grenzüberschreitungen am häufigsten in den Ratssitzungen selbst vorkommen – auch der örtliche Rahmen kann daher als Kontextfaktor begriffen werden. Zwischen Ausschusssitzungen oder informellen Treffen einerseits und Ratsversammlungen andererseits zeigen sich nämlich Unterschiede: In Ausschüssen werde eher sachorientiert beraten, berichten Befragte. Im Rat müssten dann Entscheidungen getroffen werden, was die Stimmung aufheizen und Konflikte befeuern könne. Bei Ratsversammlungen stehe stärker im Fokus, eigene Positionen darzustellen und Argumente auszutauschen, es komme also eher zu einem rauen Schlagabtausch oder einer Konfrontation bis hin zu Grenzüberschreitungen.

»In der Ratsversammlung will man ja seine Haltung oder seine Position darstellen. Und dann wird es eher ein harter Schlagabtausch als zum Beispiel in Ausschüssen.«

(AfD, w, ost-groß)

Soziale Medien

In der öffentlichen Meinung wird sozialen Medien häufig ein großer Einfluss auf die Qualität von Diskussionen zugewiesen. Auch die Ratsmitglieder machen diese Kanäle für die Polarisierung der Gesellschaft und damit verbunden für die Polarisierung kommunalpolitischer Arbeit verantwortlich.

Die Mehrheit der befragten Ratsmitglieder nutzt soziale Medien wie Twitter, Instagram und Facebook. Die Nutzungsintensität korreliert dabei mit der Gemeindegröße: Während Ratsmitglieder kleinerer Gemeinden kaum soziale Medien nutzen, tun dies einige in mittleren Gemeinden, und in großen Gemeinden geschieht dies häufig. Oft empfinden die Ratsmitglieder die Nutzung jedoch als zu zeitaufwendig.

Für viele ist es schwer einzuschätzen, ob und wenn ja inwiefern soziale Medien die Diskussionskultur innerhalb des Rats oder der eigenen Fraktion verändern. Große Einigkeit herrscht darüber, dass es sich um keine »direkte« Beeinflussung handelt: Die Nutzung dieser Medien führe zu keinen deutlichen Veränderungen, und auch Auseinandersetzungen oder Diskussionen würden kaum von Online-Plattformen in die Ratssitzungen verlegt. Mitunter wird jedoch vermutet, dass die Möglichkeit zur Selbstdarstellung in sozialen Medien Auswirkungen auf die Kommunikation im Rat habe. Auf der einen Seite würden einzelne Mitglieder Ratssitzungen stärker als Bühne nutzen, um dies dann in Facebook, Instagram, Twitter oder anderen zu spiegeln. Auf der anderen Seite werde vorsichtiger gesprochen, da die latente Angst vorherrsche, in sozialen Medien vorgeführt zu werden. Die Strategie der Inszenierung in sozialen Medien wird dabei vor allem der AfD vorgeworfen, die mitunter provokant agiere, um dies später medial auszuschlachten.

Die meisten vermuten einen – wenn auch subtileren – Einfluss. Soziale Medien würden grundsätzlich die Gesprächskultur in der Gesellschaft und damit auch die Diskussionskultur innerhalb der Kommunalpolitik beeinflussen. Sie seien Treiber einer Polarisierung gesellschaftlicher Diskurse und würden auch die Art ändern, wie Mitglieder einer Gesellschaft miteinander reden.

»Social Media verändert nicht direkt die Gesprächskultur. Es ist nicht so, dass jetzt die AfD irgendwie besonders fiese Kommentare schreibt und das dann im Rat noch mal ausgetragen wird oder so was.«

(FDP, m, west-groß)

»Social Media spielt da eine gewisse Rolle, dass man nicht mehr so auf eine vertiefte Diskussion eingeht, weil man fürchten muss, mit einem unbedachten Wort sogleich in den Ortsgruppen auf Facebook verrissen zu werden.«

(CDU, w, ost-mittel)

Fraktionen mittlerer und größerer Städte und Gemeinden verfügen darüber hinaus häufig über intrafraktionelle WhatsApp-Gruppen. Vereinzelt wird berichtet, dass durch den digitalen Austausch die Kommunikation unbedachter und unpersönlicher werde und schneller Missverständnisse sowie Konflikte entstünden.

»Ja, das glaube ich schon, dass die Social Media einen Einfluss haben. Wenn man z. B. im Fraktions-Chat schreibt, dann ist das halt wirklich sehr schnell unpersönlich. Da fehlt halt Gestik und Mimik. Und dann kommt es schneller zu Diskussionen.«

(Linke, m, west-mittel)

Lokalpresse

Der lokalen Presse wird ein stärkerer Einfluss auf die Qualität kommunalpolitischer Debatten als den sozialen Medien zugeschrieben. Dies ist insofern überraschend, als die öffentliche Meinung sehr oft soziale Medien problematisiert, weniger hingegen die Lokalpresse und ihren Einfluss auf die Diskussionskultur. Allerdings: Die Bewertung des Einflusses der klassischen Medien variiert von Ort zu Ort und hängt mitunter stark von individuellen Faktoren wie den jeweiligen Lokalzeitungen und Journalist/innen ab.

Ähnlich wie bei den sozialen Medien steigern sich die Effekte mit zunehmender Gemeindegröße. In kleinen Gemeinden gibt es kaum Auswirkungen der Lokalpresse auf die Diskussionskultur im Rat. In mittleren und großen Gemeinden lässt

sich das wiederum verstärkt feststellen: Mitunter kommt es zu einer gesteigerten Selbstdarstellung der Ratsmitglieder bei Anwesenheit der Presse oder aber zu vorsichtigerem Sprechen, aufgrund der Sorge, dass aus dem Kontext gerissene Aussagen in der lokalen Presse erscheinen könnten. Außerdem wird teilweise davon berichtet, dass der Ton bei Anwesenheit von Journalisten konfrontativer und rauer wird. Vereinzelt kam es sogar vor, dass interne oder falsche Informationen an die Presse weitergegeben wurden. Dies wurde als Verletzung der Vertraulichkeit im Rat empfunden und schürte ein Klima des Misstrauens.

Über alle Gemeindegrößen hinweg wurde mitunter von schlecht recherchierter, einseitiger bzw. nicht objektiver Berichterstattung über Ratssitzungen berichtet, bei der z. B. bestimmte Positionen ausgelassen oder Zitate in einen falschen Kontext gerückt wurden. Derartige einseitige oder polarisierende Berichterstattung kann Streit im Rat fördern und dazu führen, dass die Ratsmitglieder sich aus Angst vor schlechter Berichterstattung nicht mehr trauen, sich öffentlich zu äußern.

»Ich habe die Erfahrung mit der Presse gemacht, dass die schon ganz schön interpretieren oder das nehmen, was ihnen gefällt. Man ringt tatsächlich manchmal um Entscheidungen und ich glaube, man ist nicht so frei, wenn die Presse anwesend ist.«

(Sonstige, w, west-groß)

»Wenn die Medien kommen, sind einige Kolleg/innen eher zur Selbstdarstellung bereit. Die machen dann Wahlkampf und driften völlig ab.«

(Grüne, w, west-mittel)

Die Ratsmitglieder äußern vor diesem Hintergrund Wünsche in Bezug auf die lokale Berichterstattung. So solle der Journalismus sich an dem Prinzip der Sachlichkeit orientieren und die Berichterstattung weniger als Sensation inszenieren. Außerdem sollten hierfür weniger reißerische Formulierungen genutzt werden und keine Politiker oder Fraktionen persönlich ausgegrenzt werden. Ziel solle es sein, möglichst verschiedene Positionen im öffentlichen Diskurs abzubilden, Themen

differenziert zu beleuchten und nicht einseitig zu zitieren. Grundsätzlich wünschen sich die Ratsmitglieder eine möglichst neutrale und objektive journalistische Arbeit.

Eine lokale Presse, die sich an den genannten Aspekten orientiert, kann möglicherweise sogar einen positiven Einfluss auf die Debattenqualität ausüben, indem die Ratsmitglieder sich sicher fühlen und ihre Meinung auch bei Anwesenheit der Presse äußern. Die Bedeutung, die den Medien zukommt, verdeutlicht einmal mehr, dass Kommunalpolitik nicht als abgeschlossenes System betrachtet werden kann – Medien sowie gesellschaftliche Diskurse wirken sich auf die Diskussionskultur aus.

»Die eine Journalistin hat immer sehr gut berichtet, also sehr ausgewogen. Sie hat immer alle Seiten beleuchtet und in ihren Berichten auch alle Seiten zu Wort kommen lassen. Das hat einen guten Einfluss.«

(Linke, w, ost-klein)

Kontextfaktoren für Grenzüberschreitungen

Dem Vorkommen von Grenzüberschreitungen liegen ähnliche Faktoren zugrunde wie bei den übrigen Dimensionen der Diskussionskultur. Meist haben sich die Vorkommnisse jedoch stärker zugespitzt: So befinden sich einzelne Personen, die regelmäßig grenzüberschreitend agieren, in Machtpositionen oder werden wiederholt nicht zur Ordnung gerufen.

In Bezug auf Politik- und Themenfelder verschärfen sich die Emotionalität und das Konfliktpotenzial besonders bei Haushalts- und Finanzierungsthemen, und zwar vor allem in Gemeinden, die finanziell unter hohem Druck stehen. Um die Verteilung der Gelder (z. B. für die Feuerwehr) wird dort besonders hart gestritten, und es kommt regelmäßig zu Grenzüberschreitungen. Vor allem im Osten zeigt sich: Fraktionen mit Mitgliedern aus der AfD oder rechtspopulistischen Parteien befinden sich häufig mit größeren Mehrheiten im Rat und versuchen verstärkt, durch extremes Verhalten Aufmerksamkeit zu provozieren.

Gemeinsam ist Gemeinderatsversammlungen mit regelmäßigen Grenzüberschreitungen häufig

auch eine Sitzungsleitung, die bei Konflikten nicht ausreichend einschreitet und moderiert. Vereinzelt kommt es sogar vor, dass die Sitzungsleitung selbst grenzüberschreitend auftritt, indem Ratsmitglieder persönlich angegangen werden. In diesem Fall ist natürlich keine Moderation und Schlichtung seitens der Sitzungsleitung möglich.

Betrachtet man die Kontextfaktoren für die Vorkommnisse von Grenzüberschreitungen und vergleicht sie mit den übrigen Dimensionen der Diskussionskultur, fällt auf: Grenzüberschreitungen ereignen sich meist dort, wo auch die anderen Dimensionen der Diskussionskultur weitgehend und wiederholt außer Acht gelassen werden. Dies bedeutet, dass durch eine Stärkung dieser Dimensionen einerseits die Diskussionskultur angehoben und zugleich Grenzüberschreitungen entgegengewirkt bzw. der Umgang mit diesen verbessert werden kann

10 Heinze, A. (2020): *Zum schwierigen Umgang mit der AfD in den Parlamenten: Arbeitsweise, Reaktionen, Effekte*. Zeitschrift für Politikwissenschaft 2021: 133–150.

Schröder, W. et al. (2018): *Die AfD in den Landtagen: Bipolarität als Struktur und Strategie – zwischen Parlaments- und »Bewegungs«-Orientierung*. Zeitschrift für Parlamentsfragen 2018: 91–110.

11 Lukoschat, H.; Köcher, R. (2021): *Parteikulturen und die politische Teilhabe von Frauen*. Berlin: EAF Berlin. Diversity in Leadership.

12 Lukoschat, H.; Köcher, R. (2021): *Parteikulturen und die politische Teilhabe von Frauen*. Berlin: EAF Berlin. Diversity in Leadership.

7. Wie hat sich der Diskussionsstil verändert?

- › Insgesamt beobachten die Ratsmitglieder eher eine negative Veränderung der Diskussionskultur innerhalb ihres Stadt- und Gemeinderats.
- › Häufig – und stärker im Osten Deutschlands – wird der Eintritt der AfD in die kommunalen Parlamente als Veränderung genannt, z. B. durch die Zunahme von bewusstem Stören der Sitzungen oder eine generelle Polarisierung im Rat.
- › Auch unabhängig von der AfD wird mitunter eine Polarisierung innerhalb der Gesellschaft als negative Veränderungsbedingung der Diskussionskultur ausgemacht, die sich z. B. an polarisierenden Themen wie Migration und Klima offenbart.
- › Personelle Veränderungen im Rat können sowohl positive als auch negative Veränderungen mit sich bringen – je nachdem, ob etwa schwierige oder charismatische Personen aus dem Rat aus- oder in den Rat eintreten.

Diskussionskultur ist wichtig für Kommunalpolitik, und in Bezug auf viele Aspekte offenbart sich aktuell Verbesserungspotenzial. Aber handelt es sich hierbei um eine neue Entwicklung und damit um ein neues Phänomen? Oder ist die Qualität der Diskussionen in Gemeinde- und Stadträten in den letzten Jahren gleich geblieben? Wenn es Veränderungen gab: Auf welche (gesellschaftlichen) Entwicklungen lassen sie sich zurückführen?

Die meisten der befragten Ratsmitglieder sind bereits mehrere Legislaturperioden in der Kommunalpolitik aktiv. Dies ist häufig eine Lebensaufgabe, die auch trotz Hindernissen nicht so schnell aufgegeben wird. Durch solch langjährige Erfahrung lässt sich erfassen, inwiefern innerhalb der letzten Jahre Veränderungen im Hinblick auf die Diskussionskultur zu verzeichnen sind.

Einzug der AfD in die politische Landschaft

Für die Mehrheit der Befragten waren über die letzten Jahre überwiegend negative Veränderungen der kommunalpolitischen Diskussionskultur spürbar. Benannt wird in diesem Kontext häufig ein Wandel der Parteienlandschaft durch den Eintritt der AfD in die Politik, der eine Verschlechterung nach sich gezogen habe. Im vorherigen Kapitel wurde bereits nachgezeichnet, inwiefern die AfD die kommunalpolitische Arbeit beeinflusst und zu einer polarisierten Debatte beiträgt. Dass diese Partei als Element der Verschlechterung der Diskussionskultur genannt wird, kann daher nicht überraschen. Vor allem im Osten Deutschlands hat der Eintritt der AfD offenbar Verschlechterungen mit sich gebracht. Auch diese Beobachtung deckt sich mit den Ergebnissen zur Frage der Kontextbedingungen (siehe Kapitel 6).

Allerdings existieren auch Gegenbeispiele, bei denen der Eintritt der AfD in den Rat kaum Veränderungen mit sich gebracht hat. Etwa, wenn diese sich in Ratssitzungen eher passiv verhielt oder wenn sich die Zusammenarbeit der restlichen Fraktionen dadurch sogar verbessert hat. Dies zeigt: Rechtspopulistische Parteien im Rat müssen im Einzelfall keine negativen Konsequenzen für die von den Ratsmitgliedern wahrgenommene Diskussionskultur im Gesamten mit sich bringen. Zentral hierbei ist, dass ein funktionaler Umgang mit der AfD und zwischen den restlichen Fraktionen gefunden wird, z. B. durch verstärkte Solidarität und Zusammenarbeit der restlichen Fraktionen. Dennoch lässt sich mit Blick auf die vorliegende Studie konstatieren, dass die Anwesenheit der AfD in der Kommunalpolitik die Ratsarbeit und damit verbunden auch die Diskussionskultur in der Tendenz negativ beeinflusst.

»Die AfD ist jetzt im Rat. Sie versuchen zu provozieren, wo immer sie es können, und nehmen die altbekannten Haltungen ein. Sie stellen sogenannte Fake-Anträge, die sie später zur bloßen Satire erklären. Das ist verlorene Zeit für alle.«

(Sonstige, w, west-groß)

»Mit dem Einzug der AfD ist es tatsächlich rauer geworden.«

(SPD, m, ost-groß)

»Durch die AfD gab es einen Stimmungswechsel im Stadtrat. Und dass man mit einer ganzen Fraktion nicht spricht und nicht sachorientiert arbeiten kann, das ist schon eine Veränderung.«

(Sonstiges, m, ost-groß)

Diese Ergebnisse decken sich mit den Ergebnissen einer Studie im Auftrag von DLF und SWR, in welcher die Diskussionskultur im Stuttgarter Landtag seit dem Eintritt der AfD in das Landesparlament untersucht wurde. Demnach haben sich nicht nur die Inhalte, über die diskutiert wird, verschoben, sondern es haben auch gezielte Provokationen, Zwischenrufe oder Beleidigungen signifikant zugenommen.¹³ Auch andere wissen-

schaftliche Untersuchungen kommen zu dem Schluss, dass sich mit dem Einzug der AfD in verschiedene Landesparlamente sowie in den Bundestag der Ton verschärft und sich eine emotionalere und polarisierende Stimmungslage durchgesetzt hat.¹⁴

Gesellschaftliche Polarisierung

Vereinzelt wird auch unabhängig von Parteikonstellationen eine Polarisierung des Diskussionsverhaltens bemerkt. Die Gräben zwischen den Fraktionen und politischen Lagern seien tiefer und nachhaltiger geworden. Während man sich früher nach der Ratssitzung noch bei einem Bier wieder vertragen habe, seien Streitigkeiten heutzutage nicht mehr so einfach zu klären und wirkten noch lange nach. Vereinzelt wird hierfür eine generelle Polarisierung der Gesellschaft oder in den sozialen Medien verantwortlich gemacht. In diesem Zusammenhang werden wiederholt emotional aufgeladene Themen wie Klima oder Migration genannt, an denen sich die gesellschaftliche Polarisierung manifestiere.

»Die Qualität der Auseinandersetzung geht da natürlich ein bisschen zurück. Gleichzeitig ist damit verbunden, dass die Kompromissbildung oder ebenso die Kompromissbereitschaft natürlich auch zurückgeht. Wenn man einen schwierigen Umgangston hat, dann ist es eben auch nicht so, dass man sich darauf einlassen kann, vernünftige Kompromisse auszudiskutieren und zu erörtern.«

(CDU, w, ost-mittel)

In solchen Fällen sind die Verschlechterungen in der Diskussionskultur kein originäres Problem der Kommunalpolitik. Polarisierung tritt auch in der Landes- und Bundespolitik sowie in Fernsehdebatten auf und wird von Kommunalpolitiker/innen wahrgenommen. So wirkt sich dieser Trend letztlich auch auf die Kommunalpolitik aus. Mit Blick auf die vorliegende Studie lässt sich festhalten, dass das Phänomen der Polarisierung auch Auswirkungen auf die kommunalpolitische Diskussionskultur hat.

Personelle Wechsel im Rat

Die Studie legt dar, dass einzelne Personen durch ihren Charakter und ihre Vorerfahrungen die Diskussionskultur im Rat maßgeblich prägen können. Dementsprechend kann diese im Zuge einer neuen personellen Zusammensetzung aufgrund einer neuen Amtsperiode eine negative Entwicklung nehmen. Der Eintritt bisher unerfahrener Ratsmitglieder erhöht den Aufwand für Sitzungen und Ausschüsse, da diese häufig noch unsicher sind, was Abläufe, Regeln und Vorgehen betrifft, und eine stärkere Einarbeitung und Begleitung benötigen. Weiterhin können sich durch die Neuzusammensetzung Dynamiken verändern, weshalb die Zusammenarbeit zu Beginn mitunter holprig ausfallen kann.

»Es hängt auch mit den neuen Leuten im Rat zusammen. Die stellen teilweise viele Nachfragen und sind noch nicht in den Abläufen und Strukturen drin. Dadurch hat sich die Gesprächskultur bei uns ein bisschen zum Schlechten verändert.«

(SPD, w, west-mittel)

»Aber ich denke, es fängt beim Bürgermeister mit der Veränderung an. Und ich denke, dass man da schon auch ein bisschen anders miteinander diskutiert. Der alte Bürgermeister war 18 Jahr lang Bürgermeister, der kannte alles aus dem Effeff. Und mit den Neuen, den Neulingen braucht es Zeit, bis man sich da ein bisschen eingeschworen hat.«

(CDU, w, west-klein)

Für positive Veränderungen werden ausschließlich personelle Wechsel verantwortlich gemacht. Durch den Austritt von Ratsmitgliedern mit grenzüberschreitendem oder unkooperativem Verhalten oder das Ausscheiden von Bürgermeister/innen mit wenig Kompetenz für Sitzungsleitung kann es durchaus zu Verbesserungen der Diskussionskultur kommen.

»Insgesamt ist in der Politik ist die Gesprächskultur ein grundsätzliches Problem. Wie im Kleinen, so ist es im Großen auch. Wie heute miteinander gesprochen wird, ist alles andere als wünschenswert.«

(Sonstiges, w, ost-klein)

Zusammengefasst lassen sich innerhalb der letzten Jahre für die kommunalpolitische Diskussionskultur vor allem negative Entwicklungen nachzeichnen. Dies unterstreicht den Problemdruck, denn neben diesen Verschlechterungen beobachten die Ratsmitglieder kaum Verbesserungen. Insbesondere fehlt es an strukturellen Ansätzen, die Diskussionskultur zu verbessern oder die negativen Entwicklungen der letzten Jahre anzugehen.

»Wir könnten auch, statt verbal aufeinander einzuprügeln, erst einmal das Sprechen einüben, den Streit in der Sache, der nicht eine Person diffamiert, sondern eine Position kritisiert.«

Bernhard Pörksen: »Die Kunst des Miteinander Redens«, 2020

- 13 Thoms, K; Pfalzgraf, M. (2020): *Debattenkultur mit der AfD – Parlamentarische Provokationen*. In: Deutschlandfunk. Online verfügbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/debattenkultur-mit-der-afd-parlamentarische-provokationen-100.html>
- 14 Heinze, A. (2020): *Zum schwierigen Umgang mit der AfD in den Parlamenten: Arbeitsweise, Reaktionen, Effekte*. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 2021: 133–150, S. 145.

8. Strategien und Lösungsansätze

- › Für eine Verbesserung der kommunalen Diskussionskultur sollten alle Dimensionen der Diskussionskultur in den Fokus gerückt werden.
- › Wichtige Bausteine sind Schulungen für die Versammlungsleitung und die Ratsmitglieder.
- › Formale Regelungen zu Redelisten und -zeit in der Geschäftsordnung und ein ergänzender Kodex für eine gute Diskussionskultur können sich positiv auswirken, indem ein gemeinsamer Rahmen geschaffen und eine Debatte im Rat angestoßen wird.
- › Mediation und kommunale Konfliktberatung können in besonders schweren Fällen herangezogen werden. Derzeit sind diese Instrumente kaum vorhanden und wenig bekannt.
- › Eine öffentliche Übertragung der Sitzung kann sich positiv wie negativ auf die Diskussionskultur auswirken. In jedem Fall erhöht sie die Transparenz und mindert Partizipationshürden für Bürger.
- › Eine Auszeichnung für »gute Diskussionskultur« wird mehrheitlich durch die Ratsmitglieder abgelehnt. Einzelne betonten jedoch, dass sie motivierend wirken kann.

Es braucht eine neue Aufmerksamkeit für die Diskussionskultur in der Kommunalpolitik. Nach dem Modell der Deliberation ist sie essenziell, um gemeinwohlorientierte und legitimierte Entscheidungen treffen zu können. Für die Ratsmitglieder selbst stellt eine schlechte Diskussionskultur eine zusätzliche Belastung dar.

Die Untersuchung verdeutlicht, dass der Status quo – also die Individualisierung und Subjektivierung von Diskurskonflikten – keine Lösung ist. Zwar überlegt niemand der Befragten, das Amt aufzugeben, aber eine schlechte Diskussionskultur hat – vor allem in Kombination mit den Arbeitsbedingungen im kommunalpolitischen Ehrenamt –

eine negative Auswirkung auf die Motivation und wird darüber hinaus als belastend empfunden. Zu bedenken ist dabei, dass diese Studie nicht erfassen kann, wie viele Personen bereits aus der Kommunalpolitik ausgestiegen sind oder aufgrund eines ungunstigen Tons in der Ratsversammlung gar nicht mehr anfangen.

Was im Zuge der Interviews ebenfalls deutlich wurde: Auch wenn die meisten Befragten ihre Probleme im Verhalten einzelner Personen verorten und individuelle Lösungsstrategien anwenden, ähneln sich die Problemlagen. Zu erklären ist dies durch allgemein-strukturelle Bedingungen für Kommunalpolitik wie die Mandatierung als Ehrenamt, fehlende Zeit und fehlende Schulung in



Abbildung 7 Strategien und Lösungsansätze zur Verbesserung der Diskussionskultur

bestimmten Fachfragen oder in Diskussionskultur und Konfliktlösungen.

Die hier vorliegende Studie unterstreicht, dass es nicht individuelle, sondern gesellschaftliche Lösungen braucht. Vor diesem Hintergrund will sie aufzeigen, inwiefern Politik, Gesellschaft und zivilgesellschaftliche Akteure wie Stiftungen einen relevanten Beitrag zur Verbesserung der kommunalpolitischen Diskussionskultur leisten können.

Daher wurden die Ratsmitglieder zunächst offen nach eigenen Wünschen und Bedürfnissen sowie Ideen für Strategien und Maßnahmen zur Verbesserung der Gesprächskultur befragt. Darauf folgend wurden verschiedene Vorschläge mit den Ratsmitgliedern besprochen. Ziel war es, zu eruieren, welche der Strategien und Lösungsansätze sich als tauglich erweisen und wie diese praktisch umgesetzt werden können.

Stärkung der Versammlungsleitung

Wie in Kapitel 6 beschrieben, übt die Versammlungsleitung erheblichen Einfluss auf den ordnungsgemäßen Ablauf der Sitzungen und die Qualität der Debatten aus. Die Versammlungsleitung stellt damit die größte Stellschraube zur Verbesserung der Diskussionskultur dar. Wie Gespräche verlaufen und ob Konflikte geschlichtet oder bereits im Ansatz erstickt werden, hängt

maßgeblich mit der kommunikativen Fähigkeit der Versammlungsleitung zusammen. Ebenso obliegen ihr die allgemeine Einhaltung von (informellen) Gesprächsregeln sowie die Moderation der Diskussion. Vorschläge zur Verbesserung der Diskussionskultur müssen damit auch an die Versammlungsleitung gerichtet sein.

Meist wird die Versammlungsleitung von der/dem Bürgermeister/in übernommen, in einigen Bundesländern werden eigens für diese Aufgabe Personen gewählt.¹⁵ Auch eine Rotation der Versammlungsleitung findet in fast keinem Stadt- oder Gemeinderat statt. Ein Kritikpunkt hier ist neben der mangelnden Einflussmöglichkeit auf die Sitzungsleitung die fehlende Neutralität, da der/die Bürgermeister/in meist selbst einer Partei bzw. Fraktion angehört.

Um diese Punkte anzugehen, wurden verschiedene Möglichkeiten vorgeschlagen und besprochen. Eine rotierende Leitung wird von einigen Ratsmitgliedern als gute Idee gewertet, die mehr Gleichgewicht in die Leitung bringen könnte. (Allerdings liegt auf der Hand, dass bei einem solchen Modell viel Erfahrung verloren geht, weswegen auch in anderen politischen Feldern in Deutschland das Rotationssystem wieder aufgegeben worden ist.) Vorstellbar ist für einige auch eine Doppelspitze, bei der der/die Bürgermeister/in mit einer anderen

Person aus der Opposition die Leitung innehat. Auch so könnte die Zugehörigkeit der Sitzungsleitung zu einer Partei ausgeglichen werden.

Von der Versammlungsleitung werden Ruhe, Durchsetzungsstärke sowie Kompetenz und Erfahrung beim Lösen von Konflikten gewünscht. Die Ratsmitglieder geben an, dass es wichtig sei, dass die Versammlungsleitung einerseits Kommunikations- sowie Lösungsfähigkeiten mitbringt und andererseits bereit ist, die Regeln der Geschäftsordnung und notfalls auch Sanktionen gegen störende oder grenzüberschreitende Ratsmitglieder durchzusetzen. Entsprechende Schulungen können daher ein wichtiges Element darstellen, der Versammlungsleitung Instrumente an die Hand zu geben, die Diskussion zu leiten und Gesprächsregeln sowie Geschäftsordnung strikt und unparteiisch zu verteidigen.

Die Bildung von Tandems (erfahren und neu) wird von den Ratsmitgliedern überwiegend als sinnvolle Unterstützung unerfahrener Versammlungsleiter gewertet. Auf diese Weise könnten Kompetenz und Erfahrung weitergegeben werden.

»Es gibt Situationen, da würde ich mir vom Bürgermeister schon mal eine Intervention wünschen. Er ist ja der Versammlungsleiter. Also das ist nicht immer so, wie man es sich wünscht.«

(AfD, w, ost-groß)

»Der Moderator der Veranstaltung hat natürlich den größten, ja direkten Einfluss auf die Gesprächskultur. Indem er die Veranstaltung so steuert, dass es nicht eskaliert, und auch mal disziplinierend eingreift. Das schafft natürlich Autorität, was auch in seltenen Fällen passiert.«

(FDP, m, west-groß)

Schulungen der Ratsmitglieder

Neben Schulungen der Versammlungsleitenden werden von den Ratsmitgliedern häufig auch für sich selbst Schulungen zu Diskussionskultur, Moderationsfähigkeit und Konfliktschlichtung gefordert. Zwar gibt es Kurse z.B. für den Bereich Rhetorik – doch gerade Schulungen für sogenannte »Soft Skills« der Gesprächsführung werden

von einigen vermisst. Solche Schulungen könnten die unterschiedlichen Ausgangspositionen der ehrenamtlichen Kommunalpolitiker ausgleichen.

Fraglich ist jedoch, ob die Ratsmitglieder, die mitunter für Störungen und Grenzüberschreitungen verantwortlich sind, dies annehmen würden. Umso wichtiger sind gerade dann Schulungen der Versammlungsleitung im Umgang mit Konflikten. Auch wenn grenzüberschreitende Personen damit nicht »diszipliniert« werden sollten, wird der Umgang mit ihnen wenigstens verbessert und erfahren Betroffene Unterstützung. Die einzelnen Ratsmitglieder können so befähigt werden, Konflikte anzusprechen, zu moderieren und – im Idealfall – zu lösen.

»Bei uns auf dem Dorf sind das auch wirklich alle Gruppierungen quer durch. Da hat keiner irgendwelche Schulungen, zum Beispiel wie wird diskutiert, wie geredet, wie moderiert – wie man es ja manchmal auch in Firmen hat.«

(FW, m, west-klein)

»Na klar gibt es diese Rhetorik-Schulung. Aber im Umgang miteinander, vielleicht auch fraktionsübergreifend, das fehlt.«

(Grüne, w, west-mittel)

Auch fachliche Schulungen könnten Verbesserungen erzielen. Zwar gibt es das von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände herausgegebene Kommunalbrevier, in dem die Rechtsvorschriften für zentrale Themenfelder enthalten sind. Gewünscht werden allerdings über dieses Brevier hinaus externe Experten, die die rechtlichen und fachlichen Grundlagen in kommunalpolitischer Praxis persönlich vermitteln (z.B. über Baumaßnahmen, Windkraft). Die Schulungen sollten dabei keine (zeitliche) Belastung darstellen, sondern den Ratsmitgliedern die Einarbeitung in die Themenfelder erleichtern. Hier geht es also um eine knappe und übersichtliche Darstellung der relevanten Informationen.

Im Zuge derartiger überparteilicher Schulungen kann auch ein interfraktioneller oder überregionaler Austausch von Erfahrungen und Kompetenzen gestärkt werden. Insbesondere in der persönlichen Verarbeitung, aber auch im Umgang

mit Grenzüberschreitungen oder anderen Dimensionen einer schlechten Diskussionskultur kann die Vernetzung und damit die Etablierung überregionaler Austausch- und Unterstützungsstrukturen untereinander helfen. So können strukturell die individuelle Kompetenz und Handlungsfähigkeit der Ratsmitglieder gestärkt werden.

»Kein Mensch liest sich dieses dicke kommunale Brevier durch. Das bekommt man halt ausgeteilt und das war es. Aber da wirklich geschult zu werden, nicht von gelangweilten Mitarbeitern der Verbandsgemeinde, sondern von einer geschulten Person, die auch mal sagt: So, ich bin stolz darauf, dass ihr euch ehrenamtlich engagiert.«

(CDU, w, west-klein)

Zentral ist hierbei, dass die Schulungen sich mit Erwerbsarbeit und Familie vereinbaren lassen. Vor diesem Hintergrund sollte darauf geachtet werden, dass Schulungen eher am Abend oder Wochenende stattfinden und dass eine möglichst kurze Anreise für die Ratsmitglieder gewährleistet wird. Um Neutralität, Professionalität und gleichen Zugang für alle zu gewährleisten, sollten Schulungen unabhängig und fraktionsübergreifend, also nicht nur durch einzelne Parteiorganisationen durchgeführt werden. Teilweise wird hier von Ratsmitgliedern auch ein Arbeitsbereich für Stiftungen gesehen. Sie könnten, so die Erwartung, die Schulungen organisieren, durchführen und finanzieren.

Das Regelwerk und ein Kodex für gute Diskussionskultur

Alle von der Studie erfassten Räte verfügen über Geschäftsordnungen. Geregelt werden darin Tages- und Redeordnungen, etwa Verfahren für Zwischenfragen. Darüber hinaus halten sie auch Sanktionierungsmöglichkeiten wie Ordnungsrufe oder Ausschlüsse fest. Ganz allgemein bieten sie für Vorsitzende die Möglichkeit, Ordnung zu halten. Die Geschäftsordnung bildet damit die Grundlage für die Versammlungsleitung. Jedoch funktioniert die Anwendung unterschiedlich gut. Mitunter werden Störungen und Grenzüberschreitungen nicht konsequent sanktioniert. Dies kann schon daran scheitern, dass die Geschäftsordnung nicht allgemein bekannt ist. Oft liegt es aber auch an der mangelnden Durchsetzungsstärke und fehlenden

Kompetenz der Versammlungsleitung. Mindestens Letzteres könnte durch die bereits erwähnten Schulungen verbessert werden.

Darüber hinaus finden sich in einigen Geschäftsordnungen mittlerer und großer Gemeinden formale Regeln wie Redezeiten und -listen, die helfen, Sitzungen besser zu strukturieren. Dies wirkt sich positiv auf die Gesamtlänge der Sitzungen aus. In kleinen Gemeinden fehlen diese formalen Regeln in der Geschäftsordnung häufig.

»Es wäre gut, wenn es klare Regeln zu Zeiten gibt. Das ist nämlich auch ein Thema bei uns. Ratssitzungen können auch mal bis 23 Uhr gehen. Wenn ich weiß, meine Redezeit ist begrenzt, dann versuche ich mich auf meine Kernthemen zu fokussieren und nicht auszuschweifen.«

(FW, m, west-klein)

Die Geschäftsordnung sowie die enthaltenen Regeln könnten durch den Gemeinderat zu Beginn jeder Amtsperiode angepasst und erweitert werden. Diskutieren und aktualisieren die Mitglieder die Geschäftsordnung zu jeder Amtsperiode und verständigen sich auf eine Fassung, könnte dies auch die Anerkennung und Bekanntheit fördern. Impulse dazu könnten etwa vom Landkreis, von den kommunalen Spitzenverbänden oder einer Stiftung kommen. Außerdem könnten Angaben zu Redezeiten und -listen sowie Sanktionsmöglichkeiten auch in die Mustergeschäftsordnung des o.a. Kommunalbreviers aufgenommen werden.

In keinem der Räte der befragten Ratsmitglieder existierten formelle Verabredungen zur Gesprächsführung, die über Redelisten und -zeiten hinausgehen. Dabei werden derartige Vereinbarungen von einigen durchaus gewünscht. Hier zeigt sich eine deutliche Lücke. Allerdings ist für viele Ratsmitglieder die Geschäftsordnung nicht der richtige Ort, um Regeln der Diskussionskultur festzulegen. Denn die Geschäftsordnung wird als Regelwerk ohne Interpretationsspielraum wahrgenommen. Während Verabredungen wie Redezeit oder Sitzungsablauf fest- und auslegbar sind und sich daher gut in die Geschäftsordnung eingliedern, werden weitere »Umgangsregeln« als problematischer und mit großem Interpretationsspielraum behaftet gesehen. Daher kann ein Kodex eine sinnvolle Ergänzung darstellen.

	Geschäftsordnung ¹⁶	Kodex
Definition	<ul style="list-style-type: none"> › Rechtsgrundlage der Kommunalpolitik › Bindende Rechtsvorschrift 	<ul style="list-style-type: none"> › Selbstverständnis bzw. selbst getroffene Übereinkunft über Regeln der Zusammenarbeit und Diskussionskultur. › Basiert auf selbst festgelegten Werten zum Verhalten und zur Diskussionskultur = Wertepapier. › Zwar handlungsleitend, aber nicht bindend.
Inhalt	<ul style="list-style-type: none"> › Formuliert grundlegende Regelungen und Zuständigkeiten. › Genaue Konkretisierungen sind in der Geschäftsordnung des Rates festgelegt. › Die Geschäftsordnung wird in der konstituierenden Sitzung für eine Wahlperiode beschlossen. › Sie hat keine Außenwirkung und muss nicht amtlich verkündet werden. › Bei Verstößen gegen die Geschäftsordnung führt dies zur Fehlerhaftigkeit der getroffenen Maßnahmen. 	<ul style="list-style-type: none"> › Keine persönlichen Angriffe und Beleidigungen, klare Definition und Grenzziehung zwischen sachlicher und persönlicher Kritik. › Grundlegende Verhaltensregeln, etwa: sich gegenseitig aussprechen lassen, zuhören sowie höflicher Umgang miteinander. › Offenheit gegenüber anderen Positionen und Diskussionen auf der Sachebene. › Allgemeine Tipps zur Verbesserung des Sprachverhaltens, z. B. langsame, laute, deutliche Sprache. › Keine Störungen wie beispielsweise durch Zwischenrufe.
Sinn & Zweck	<ul style="list-style-type: none"> › Grundsätzlich rechtlich bindende Regeln, welche die Mitglieder nur teilweise selbst bestimmen können. 	<ul style="list-style-type: none"> › Verbesserung des (informellen) Verhaltens der Mitglieder. › Genauere und passendere Ausarbeitung der Regeln und Vorschriften als in der Geschäftsordnung.

Abbildung 8 Vergleich Geschäftsordnung und Kodex für gute Diskussionskultur

Die Ratsmitglieder bewerten dementsprechend die Idee eines bundesweiten und parteiübergreifenden Kodex für den Rat überwiegend positiv. Dieser könne als Leitlinie der Diskussionskultur funktionieren. Teilweise besteht jedoch Skepsis an der Anwendbarkeit sowie Zweifel daran, ob ein Kodex den heterogenen Bedürfnissen und Umständen der jeweiligen Räte gerecht werden kann. Auch eine Verständigung über die

Leitlinien im Kodex könnte schwer zu erreichen sein, z.B. bei Aspekten wie der gendergerechten Sprache.

Möglich wäre daher auch die Entwicklung eines bundesweiten Kodex als Blaupause, auf dessen Basis die Räte jeweils eigene Kodizes ausarbeiten. Um die Akzeptanz und Verbindlichkeit zu erhöhen, sollte der gemeindespezifische Kodex unter Einbezug aller Ratsmitglieder angefertigt

Exkurs Kodex

Unter einem Kodex versteht man ein Wertepapier, das rechtlich nicht bindend ist, sondern vielmehr eine Selbstverpflichtung darstellt. Darin können Handlungsempfehlungen und Werte für eine gute Diskussionskultur versammelt werden, die den Ratsmitgliedern als Leitlinie dienen. In der Kommunalpolitik existieren bereits Kodizes – wenn auch stärker für den Bereich Nachhaltigkeit oder Transparenz. Ein prominentes Beispiel für einen Kodex ist der sogenannte Public Corporate Governance Kodex (PCGK), der als »Richtlinie zur guten Führung öffentlicher Unternehmen« übersetzt werden kann.¹⁷ Hierfür existiert bereits ein Mustertext, der Kommunen helfen soll, einen eigenen Kodex zu entwickeln. Der Kodex regelt die Zusammenarbeit zwischen Stadtrat, Stadt und kommunalen Unternehmen. Verabredungen zur Verbesserung der Diskussionskultur im Stadt- oder Gemeinderat fehlen jedoch.

Ein anderes Beispiel gibt die Stadt Mannheim. Auf deren Website wird ein Projekt namens »Reform Gemeinderatsarbeit« dokumentiert. Teil des Projekts waren Verständigungen zu einem effektiveren Ablauf der Ratssitzungen, wozu auch die Entwicklung eines Verhaltenskodex gehörte.¹⁸

Dies zeigt die Möglichkeit, über die Entwicklung und Anwendung eines Kodex die Qualität der Ratsarbeit, aber auch der Diskussionskultur zu erhöhen. Nicht zuletzt kann so eine effektivere und angenehmere Arbeitsatmosphäre erreicht werden, z. B. durch eine Verständigung zur besseren inhaltlichen Vorbereitung oder Zusammenarbeit im Rat.

werden. Möglichst sollten auch »Störenfriede« mitarbeiten, um bei diesen die Akzeptanz zu erhöhen. Grundsätzlich sind Impulse von außen (Stiftung, kommunaler Verband) erwünscht. Zentral ist dabei, dass der Kodex nicht von oben auferlegt wird, sondern dass die Ratsmitglieder in ihrer eigenen Handlungsfähigkeit bestärkt werden. Zumal Kommunalpolitik häufig schon jetzt als überreglementiert wahrgenommen wird. Der Kodex sollte

vielmehr eine Leitlinie darstellen, die die Ratsarbeit erleichtert und partizipativ durch oder mit dem Rat entworfen und kommuniziert wird. Möglich sind auch begleitende Schulungen für die Versammlungsleitung und die Ratsmitglieder, um die Akzeptanz, Anwendung und Durchsetzung eines Kodex weiter zu stärken.

In jedem Fall kann die Einführung eines solchen Kodex eine Debatte initiieren, in der sich die

Ratsversammlung über ihre Diskussionskultur austauscht.

»Und insofern könnte so ein Kodex natürlich auch einfach ein Anlass sein, sich mit dem Thema mal zu beschäftigen. Und das dann möglicherweise auch auf solche Situationen im eigenen Rat, in der eigenen Gemeindevertretung runterzubrechen.«

(CDU, w, ost-mittel)

»Der Kodex müsste gut eingeführt werden und vielleicht durch Schulungen ergänzt werden.«

(Grüne, w, west-mittel)

Mediationsverfahren und kommunale Konfliktberatung

Mediationsverfahren und kommunale Konfliktberatungen sind bei den Ratsmitgliedern kaum bekannt oder werden nicht genutzt. Häufig besteht Unwissen darüber, wohin man sich im Ernstfall wenden könnte oder dass solche Angebote überhaupt existent sind. Hinzu kommen Berührungsängste und gefühlte Distanzen, die durch fehlendes Wissen und mangelnde Erfahrung bedingt sind. Außerdem ist den Ratsmitgliedern Mediation und Konfliktberatung teils kein Begriff oder es wird bisher keine Relevanz für den eigenen Rat gesehen, da entsprechend heftige Konflikte selten auftreten.

Es gibt jedoch auch Ausnahmen: Ein Ratsmitglied berichtet positiv über die Inanspruchnahme eines Mediators zur Verbesserung der Diskussionskultur der Fraktion. Interessant ist hier, dass die Mediation nicht in Folge eines heftigen Konflikts aufgesucht wurde, sondern als Reaktion auf die neuen Anforderungen der Corona-Pandemie. Mitunter sind parteiinterne Mediationsangebote bekannt. Aber auch von den meisten anderen Ratsmitgliedern werden Mediation und kommunale Konfliktberatung grundsätzlich als relevant eingeschätzt. Es sei gut, entsprechende Angebote im Extremfall nutzen zu können – auch wenn dies noch nicht notwendig war.

Zusammenfassend müsste die Bekanntheit der Mediationsangebote erhöht und klar werden, bei welchen Problemen die Konfliktberatungsstellen unterstützen und was sie leisten können. Pro-

blematisch könnte hierbei sein, dass der Begriff »Mediation« keine geschützte Bezeichnung ist. Hier kann möglicherweise eine Zertifizierung, speziell für den Bereich Kommunalpolitik, ansetzen.

Öffentliche Übertragung von Sitzungen

Eine weitere Idee zur Verbesserung der kommunalpolitischen Diskussionskultur ist die öffentliche Übertragung von Ratssitzungen. Die Haltung der Ratsmitglieder ist hierzu geteilt: Etwa die Hälfte sieht vor allem positive, die andere eher negative Aspekte.

Gegen eine Videoübertragung spricht für einige, dass diese die Selbstdarstellung und damit einen konfrontativen Ton fördern, überdies sich verlängernde Redezeiten, weil manche die mediale Aufmerksamkeit ausnutzen würden. Weiterhin besteht die Befürchtung, dass die Aufnahmen von Dritten, etwa Parteien wie der AfD, gespeichert und in sinnwidrigem Kontext verbreitet werden. Denn Kontrolle über die Verbreitung von Aufnahmen öffentlicher Sitzungen sei nicht möglich. Dies könnte schließlich dazu führen, dass das Gesprächsverhalten vorsichtiger wird und weniger offene Diskussion zustande kommt.

Demgegenüber kann eine öffentliche Übertragung auch eine Verbesserung der Diskussionskultur erzeugen. Die Mitglieder würden stärker auf ihren Ton und die Inhalte achten und damit weniger provozieren sowie sachlicher und überlegter argumentieren. Die Öffentlichkeit fungiert nach dieser Vorstellung als regulierendes Instrument für das Diskussionsverhalten.

»Also positiv daran ist, dass man sich irgendwelche persönlichen Angriffe oder Eskalationen besser nicht leistet, wenn die Sitzung öffentlich ist. Es kann aber auch negative Folgen haben. Nämlich dass eigentlich inhaltliche Konflikte nicht mehr auf den Tisch kommen, weil man nicht vor der Kamera debattieren möchte.«

(SPD, m, west-klein)

»Viele Leute haben Angst davor, dass Parteien wie die AfD Dinge aus dem Zusammenhang reißen und es dann auf eigene Plattformen stellen und es medial zu verwursten.«

(CDU, m, west-groß)

In einigen Gemeinden werden bereits Ratssitzungen übertragen, das betrifft etwa die Hälfte der in dieser Studie repräsentierten großen Gemeinden, wenige mittlere Gemeinden und keine der kleinen. Ratsmitglieder, in deren Räten Sitzungen öffentlich übertragen werden, können sowohl die negativen als auch die positiven Effekte beobachten. Insgesamt stellte sich der Einfluss auf die Diskussionskultur nach ihrem Bericht als relativ gering heraus. Die Ratsmitglieder mit Videoübertragung stehen dieser jedoch insgesamt positiv gegenüber – allerdings aus anderen Gründen als positiven Effekten auf die Qualität der Debatten. Hervorgehoben wird hier die Möglichkeit der Bürger, die Sitzungen online mitzuverfolgen. Dies könne die Hürden der Partizipation senken und so die Transparenz politischer Prozesse erhöhen.

Sonstige Strategien und Lösungsansätze

Eine weitere besprochene Strategie zur Verbesserung der Diskussionskultur ist eine Auszeichnung für faires Diskutieren, zum Beispiel verliehen an Ratsversammlungen, die sich bei ihren Debatten

einer Supervision unterzogen haben. Diese Strategie wird von den Ratsmitgliedern mehrheitlich abgelehnt. Die Auszeichnung wird als »Kosmetik« oder »Feigenblatt« bewertet, das die Diskussionskultur nicht wirklich und nachhaltig verbessern würde. Schließlich setzt die Auszeichnung eine Supervision voraus, während der Ratsmitglieder bewusst ihr Gesprächsverhalten anpassen könnten. Wie eine dauerhafte, nachhaltige Prüfung gewährleistet werden kann, bleibt offen. Dem wird vereinzelt entgegengehalten, dass eine Auszeichnung einen positiven Anreiz zur Teilnahme an Supervision setze und öffentlichen Druck erzeugen könne. Die Auszeichnung könne außerdem als Siegel »nach außen« gelten und das Vertrauen der Bürger in den Rat erhöhen. Aber selbst Befürworter hinterfragen die Umsetzbarkeit.

Weitere Ideen betreffen die Stärkung eines freundschaftlichen und vertrauensvollen Miteinanders, z. B. durch gemeinsame Events oder fraktionsübergreifende Frauenstammtische – wobei der hohe Zeitbedarf kritisch betrachtet wird. Insgesamt kann Vernetzung und geteilte Solidarität ein guter Ansatz sein, sich über Diskussionskultur auszutauschen und diese so in einem gemeinsamen Prozess zu verbessern.

Auch eine Verbesserung der Zusammenarbeit von Rat und Verwaltung, z. B. im Informationsaustausch oder der Bereitstellung von Informationen durch die Verwaltung, wird genannt.

- 15 In den Gemeinden folgender Bundesländer wird die Versammlungsleitung gesetzlich auf den Bürgermeister/die Bürgermeisterin übertragen: Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen. In Bremen und Thüringen ist die Versammlungsleitung zwar in gleicher Weise gesetzlich festgelegt, eine Wahl anderer Personen aber prinzipiell möglich. In diesen Bundesländern wird die Versammlungsleitung durch Wahl bestimmt: Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Bremerhaven, Berlin, Hamburg und Schleswig-Holstein.
- 16 Büchner, H. (2010): *Kommunalpolitischer Leitfadens. Band 1. Rechtliche Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung. 2. Auflage.* München: Hanns-Seidel-Stiftung e.V.
- 17 Heinrich-Böll-Stiftung: *Kommunal-Wiki. Public Corporate Governance Kodex.* Online verfügbar unter: https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Public_Corporate_Governance_Kodex
- 18 Stadt Mannheim (2009): *Ergebniszusammenfassung und Effekte des Change²-Projektes »Reform der Gemeinderatsarbeit«.* Online verfügbar unter: Microsoft PowerPoint – Zusammenfassung Ergebnisse_Ref_GR_ für Internet Akt. 25.6.09.ppt [Kompatibilitätsmodus] (mannheim.de)

9. Fazit: Mehr Respekt bitte!

Aktuell wird viel über Hass, Gewalt, Beleidigungen und Bedrohungen gegen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker gesprochen und geschrieben. Die Diskussionskultur in kommunalpolitischen Versammlungen ist weniger Thema. Die Studie hat es sich zur Aufgabe gemacht, dies zu ändern. Deutlich werden soll, wie wichtig die kommunalpolitische Diskussionskultur ist und wie wichtig auch, Strategien und Lösungsansätze zur Verbesserung der Diskussionskultur zu finden.

Zwar zeigte sich, dass Grenzüberschreitungen im Besonderen und die Diskussionskultur im Allgemeinen nicht als das entscheidende Problem der Kommunalpolitik gesehen werden. Dennoch können sie in Wechselwirkung mit anderen Faktoren die Motivation schwächen. Denn schon eine kurze Rückbesinnung auf das verbreitete und weithin akzeptierte Konzept der Deliberation unterstreicht die Bedeutung der Diskussionskultur in politischen Aushandlungsprozessen.

Wer als Ratsmitglied zum Ziel verbaler Ausfälle wird oder zum Opfer ungerecht oder unsachgemäß verlaufender Diskurse, sieht es oft als seine persönliche und allein zu leistende Aufgabe an, daran etwas zu ändern. Denn einerseits geht es darum, Inhalte sachgemäß und zielführend zu verhandeln, andererseits gilt es, die Gespräche so zu führen, dass auch neue Mitglieder im Rat sich einbringen können und nicht abgeschreckt werden. Nur so kann Demokratie in der Kommunalpolitik ideenreich und attraktiv für alle gelebt werden. Durch eine Verbesserung der Diskussionskultur kann auch das bestehende ungleiche Geschlech-

terverhältnis angegangen werden. Insbesondere in der Kommunalpolitik als einer tragenden Säule der Demokratie ist die Repräsentation aller Bürgerinnen und Bürger von hoher Relevanz. Im Umkehrschluss liegt die Vermutung nahe, dass allein durch eine stärkere Präsenz von Frauen in der Kommunalpolitik die Diskussionskultur eine andere wäre.

Die Studie zeigt Anknüpfungspunkte für externe Impulse zur Unterstützung der Ratsmitglieder – etwa durch eine Stiftung. Möglich sind die Entwicklung und das Anbieten verschiedener Strategien zur Verbesserung der kommunalpolitischen Diskussionskultur. Dies impliziert ein Erhöhen der Auswahl an entsprechenden Schulungen und die Unterstützung bei der Konzeption eines Kodex für gute Diskussionskultur. Für die Entwicklung dieser Strategien bietet die vorliegende Studie gute Ansatzpunkte. Gleichzeitig muss die Sichtbarkeit der Angebote erhöht werden. Häufig sind bereits vorhandene Ressourcen wie Mediation oder fachliche Schulungen nicht bekannt und werden daher nicht genutzt. Zumindest zu Beginn jeder Legislaturperiode sollten daher alle – auch langjährige – Ratsmitglieder auf diese Angebote aufmerksam gemacht werden. Die konstituierende Sitzung jeder Legislaturperiode kann so dazu genutzt werden, den Anstoß zur Beschäftigung mit dem Thema Diskussionskultur zu geben.

Dabei gibt es nicht die eine singuläre Lösung, um zum Beispiel ehrverletzende und personenbezogene Grenzüberschreitungen zu verhindern. Vielmehr sollte die Verbesserung der gesamten Diskussionskultur in den Blick genommen werden.

10. Literaturverzeichnis

Alin, S.; Buckow, S.; Faus, J.; John, S.; Jurrat, A. (2021): *»Beleidigt und bedroht: Arbeitsbedingungen und Gewalterfahrungen von Ratsmitgliedern in Deutschland*. Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung e. V.

Büchner, H. (2010): *Kommunalpolitischer Leitfaden. Band 1. Rechtliche Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung*. 2. Auflage. München: Hanns-Seidel-Stiftung e. V.

Forsa; Körber-Stiftung (2021): *Gegen Hass und Gewalt: Kommunalpolitiker wappnen sich*. Online verfügbar unter: <https://www.koerber-stiftung.de/gegen-hass-und-gewalt-kommunalpolitiker-wappnen-sich-2334>

Faus, J.; Hartl, M. (2020): *Auf der Suche nach dem verlorenen Dialog. Erkenntnisse einer qualitativen Studie über die fragmentierte Gesellschaft in Deutschland*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, Abteilung Politischer Dialog.

Habermas, J. (1994): *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Heinrich-Böll-Stiftung: *Kommunal-Wiki. Public Corporate Governance Kodex*. Online verfügbar unter: https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Public_Corporate_Governance_Kodex

Heinze, A. (2020): *Zum schwierigen Umgang mit der AfD in den Parlamenten: Arbeitsweise, Reaktionen, Effekte*. Zeitschrift für Politikwissenschaft 2021: 133–150. S. 145

Lukoschat, H.; Köcher, R. (2021): *Parteikulturen und die politische Teilhabe von Frauen*. Berlin: EAF Berlin. Diversity in Leadership.

Pörksen, B.; Schulz von Thun, F. (2020): *Die Kunst des Miteinander-Redens. Über den Dialog in Gesellschaft und Politik*. 3. Auflage. München: Carl Hanser Verlag

Schröder, W.; Weßels, B.; Berzel, A. (2018): *Die AfD in den Landtagen: Bipolarität als Struktur und Strategie – zwischen Parlaments- und »Bewegungs«-Orientierung*. Zeitschrift für Parlamentsfragen 2018: 91–110.

Stadt Mannheim (2009): *Ergebniszusammenfassung und Effekte des Change²-Projektes »Reform der Gemeinderatsarbeit«*. Online verfügbar unter: Microsoft PowerPoint – Zusammenfassung Ergebnisse _Ref. GR_ für Internet Akt. 25.6.09.ppt [Kompatibilitätsmodus] (mannheim.de)

Steiner, J.; Bächtiger, A.; Spörndli, M.; Steenbergen (2005): *Deliberative Politics in Action. Analyzing Parliamentary Discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.

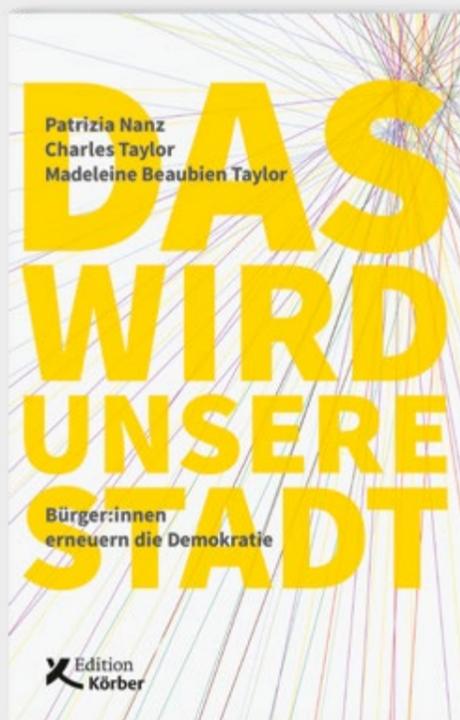
Thoms, K; Pfalzgraf, M. (2020): *Debattenkultur mit der AfD – Parlamentarische Provokationen*. In: Deutschlandfunk. Online verfügbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/debattenkultur-mit-der-afd-parlamentarische-provokationen-100.html>



Demokratie in der Krise

Julian Nida-Rümelin, Philosoph und Staatsminister a. D., hat sich gemeinsam mit der Körber-Stiftung gefragt: Wie gehen die Deutschen mit Krisen wie der Corona-Pandemie um? Und welche Gefahren bedrohen derzeit die Demokratie? In seiner Studie »Demokratie in der Krise. Ein Weckruf zur Erneuerung im Angesicht der Pandemie« fordert Nida-Rümelin langfristige Visionen und mehr Beteiligung der Bürger:innen. »Eine Demokratie kann es sich nicht erlauben, größere Minderheiten in Fundamentalopposition, Resignation oder Wut abdriften zu lassen. Wenn solche Entwicklungen mit einem massiven Rationalitätsverlust einhergehen, ist die Demokratie gefährdet«, sagt er.

Die Broschüre ist zum Download oder kostenfrei bestellbar unter
www.koerber-stiftung.de/publikationen/koerber-topics



»Wir sind unsere Demokratie. Warum einiges nicht funktioniert, aber in Zukunft besser denn je funktionieren kann, zeigt dieses wunderbare Buch.« Gert Scobel

Basierend auf ihren jahrzehntelangen praktischen Erfahrungen mit erfolgreichen Beteiligungsprozessen zeigen Patrizia Nanz, Charles Taylor und Madeleine Beaubien Taylor, wie Bevölkerung und Politik gemeinsam die Probleme des Landes lösen können.

Erhältlich in allen Buchhandlungen.
www.edition-koerber.de
[@editionkoerber](https://www.instagram.com/editionkoerber)

Klappenbroschur | 112 Seiten
€ 14,- (D) | € 14,40 (A) | CHF 20,60
ISBN 978-3-89684-292-3

Körper-Stiftung

Die Körper-Stiftung stellt sich mit ihren operativen Projekten, in ihren Netzwerken und mit Kooperationspartnern aktuellen Herausforderungen in den Handlungsfeldern »Innovation«, »Internationale Verständigung« und »Lebendige Bürgergesellschaft«. 1959 von dem Unternehmer Kurt A. Körber ins Leben gerufen, ist die Stiftung heute von ihren Standorten Hamburg und Berlin aus national und international aktiv.

Lebendige Bürgergesellschaft

Demokratie stärken, den sozialen Zusammenhalt verbessern, den demografischen Wandel gestalten – dafür brauchen wir Gemeinsinn, Teilhabe und Engagement: eine lebendige Bürgergesellschaft. Mit unseren Programmen, Netzwerken und Veranstaltungen unterstützen wir Menschen, die sich über die Zukunft des Zusammenlebens, über Integration und gutes Altern verständigen und der Demokratie Impulse geben. So fördern wir zum Beispiel den Gründergeist der Älteren oder geben Menschen im Exil eine Stimme. Die kommunale Nachbarschaft sehen wir als den zentralen Ort für die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger. Deshalb betreiben wir ein eigenes Kultur- und Begegnungszentrum für Ältere und begleiten lokale Akteure auf ihrem Weg zur demografiefesten Stadt. Wir diskutieren in Expertennetzwerken, führen aber auch öffentliche Debatten, denn unsere Gesellschaft braucht die Beteiligung aller.

Körper-Stiftung

Kehrwieder 12
20457 Hamburg
Telefon +49 · 40 · 80 81 92 - 168
Telefax +49 · 40 · 80 81 92 - 305
E-Mail dez@koerber-stiftung.de
www.koerber-stiftung.de

Impressum

»Mehr Respekt bitte!«, eine Studie durchgeführt von pollytix strategic research gmbh im Auftrag der Körper-Stiftung, 2022
Herausgeber: Körper-Stiftung, Hamburg
V.i.S.d.P.: Tatjana König, Körper-Stiftung
Texte: Selina Alin und Jana Faus, pollytix strategic research gmbh
Redaktion: Tanja Koop, Körper-Stiftung
Illustrationen: Angela Gerlach | angelagerlach.com
Gestaltung: GROOTHUIS.DE
Druck: Gutenberg Beuys Feindruckerei GmbH | feindruckerei.de

© Körper-Stiftung 2022

