

Bürgerbeteiligung zwischen Marktplatz und Internet



@



BAYERISCHER
STÄDTETAG
2012

DISKUSSIONSPAPIER

BAYERISCHER STÄDTETAG 2012

Bürgerbeteiligung zwischen Marktplatz und Internet

Diskussionspapier

48. Vollversammlung des Bayerischen Städtetags
am 18./19. Juli 2012 in Schweinfurt

I. Diskussionsteil

1. Aktuelle Situation der Bürgerbeteiligung in den Kommunen	1
1.1 Der Wunsch nach mehr Bürgerbeteiligung	1
1.2 Bürgerbeteiligung hat hohen Stellenwert in den Kommunen	2
1.3 Unzufriedenheit mit Beteiligungsprozessen	3
1.4 Bürgerbeteiligung in der repräsentativen Demokratie	4
1.5 Information / Kommunikation / Beteiligung	8
2. Formen der Bürgerbeteiligung	9
2.1 Formelle (gesetzlich geregelte) Beteiligungen	9
2.2 Informelle Beteiligungsmöglichkeiten	15
3. Herausforderungen im kommunalen Beteiligungsprozess	19
3.1 Beteiligte und Betroffene	19
3.2 Betroffenheit und Gemeinwohl	19
3.3 Verbindlichkeit des Beteiligungsprozesses	20
3.4 Repräsentative Beteiligung	22
4. Web 2.0 / E-Partizipation	23
4.1 Auswirkungen für die Demokratie	24
4.2 Digitale Spaltungstendenzen	26
4.3 Rechtsunsicherheit beim Datenschutz	27
4.4 Organisatorische Herausforderung	27
5. Beteiligung erfordert Ressourcen	28
6. Bürgerbeteiligung als Thema auf Bundes- und Landesebene	28
7. Resümee - Folgerungen und Forderungen	31
7.1 Folgerungen für Städte und Gemeinden	32
7.1 Forderungen an Land und Bund	33

II. Praxisteil

1. Beispiele aus bayerischen Städten und Gemeinden	25
2. Handlungsempfehlungen und Leitfäden	57

I. Diskussionsteil

1. Aktuelle Situation der Bürgerbeteiligung in den Kommunen

1.1 Der Wunsch nach mehr Bürgerbeteiligung

Bürger wollen sich zunehmend bei politischen Entscheidungen einbringen. Ende 2011 sahen 79 Prozent der Befragten laut einer Forsa-Umfrage ihre Interessen bei großen Bauprojekten zu wenig berücksichtigt. Beklagt wird, Behörden würden sich hinter „Sachzwängen“ verstecken und Einwendungen nicht ernst nehmen. Eine Studie der Bertelsmannstiftung und der Forschungsgruppe Wahlen kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Danach wünschen sich sieben bis acht von zehn Befragten eine Beteiligung an wichtigen Entscheidungen. Aber was genau erwarten Bürger von einer Beteiligung? Städte wie Regensburg oder Leipzig haben nachgefragt. Die Bürger bekunden zwar Interesse daran, was in Politik und Öffentlichkeit geschieht. Aber: Über ihre Volksvertreter wissen viele Befragte nur wenig Bescheid. Gerade einmal die Hälfte kennt den Namen mindestens eines Stadtrats. Unterschiede bestehen zwischen dem Wunsch nach Beteiligung und der Beteiligungs-Wirklichkeit.

Auf der einen Seite wünschen sich die meisten Befragten weitere Möglichkeiten zur Beteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen, auf der anderen Seite sind viele Beteiligungsverfahren nicht bekannt, noch weniger werden sie genutzt. Informationsbedarf besteht über Rechte und Möglichkeiten bei der Bürgerbeteiligung. Die Entscheidungsstrukturen in der Stadtverwaltung sind vielen unklar. Beklagt wird, dass keine ausreichende Aufklärung über die Gründe von Entscheidungen erfolgt. Nur wenige sind der Auffassung, dass sie etwas beeinflussen können. Unzufriedenheit herrscht über fehlendes Feedback, unzureichende Information und Umsetzung von Beteiligungsergebnissen. Kommunikation soll vollständig und verständlich sein, soll nach einem Beteiligungsverfahren nicht abbrechen und keine Alibifunktion haben. Einer Umfrage von Infratest dimap Anfang 2012 bei 1000 Befragten zufolge fühlen sich 55 Prozent über ihre Beteiligungsmöglichkeiten bei Planungsvorhaben zu wenig und sieben Prozent gar nicht informiert. Der Wunsch nach stärkerer Beteiligung erstreckt sich vor allem auf Energiepolitik (für 48 Prozent sehr wichtig), Steuer- und Verkehrspolitik (39 Prozent) und wichtige Gesetze (43 Prozent). Die Bürger erhoffen sich durch eine stärkere Mitsprache bessere und gerechtere Entscheidungen. Den Vorwurf, mehr Beteiligung behindere den Fortschritt, lassen sie nicht gelten, sehen aber bei sich selbst Know-how-Defizite. 54 Prozent waren der Meinung, dass bei großen Bauvorhaben das Interesse der Allgemeinheit Vorrang vor den Interessen betroffener Anwohner habe.

1.2 Bürgerbeteiligung hat hohen Stellenwert in den Kommunen

Bei Bürgerbeteiligung spielen Kommunen eine elementare Rolle: Gerade Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung machen Demokratie erlebbar. Die Kommune ist ein Bindeglied zwischen staatlicher Verantwortung und Bevölkerung. Ihr unmittelbarer Bezug zu den Lebensräumen und Lebensverhältnissen der Menschen hat eine Kultur der Bürgerbeteiligung geschaffen. In seiner Leipziger Resolution für die Stadt der Zukunft hat der Deutsche Städtetag schon 2001 betont, dass kommunale Selbstverwaltung von den Mitgestaltungs- und Entscheidungsmöglichkeiten der Bürger lebt und eine Stärkung der örtlichen Demokratie eine Neubestimmung der politischen Beteiligung der Bürger erfordert. Deshalb sei es sinnvoll, über eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch plebiszitäre und kooperative Elemente nachzudenken. Tatsächlich sind die Kommunen mehr als die anderen politischen Ebenen bei der Bürgernähe Vorreiter. Das hängt mit dem hohen Stellenwert der Kommunikation zusammen. Ein überwiegender Teil der Bürgerkommunikation erfolgt freiwillig. Wie stark dies bei Bürgermeistern ausgeprägt ist, zeigt eine Umfrage von Prof. Dr. Dr. Schneider von der Steinbeis-Hochschule Berlin aus 2011 in Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern. Auf einer Skala zwischen gar nicht bedeutsam (1) und sehr bedeutsam (7) wird die heutige Bedeutung der freiwilligen Kommunikation mit einer hohen Punktzahl von 5,9 bewertet. Eine repräsentative Umfrage der Bertelsmannstiftung in Kooperation mit dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund zeigt, dass es um den Zustand der kommunalen Demokratie nicht schlecht bestellt ist. Immerhin 78 Prozent der wahlberechtigten Deutschen sind mit ihren Bürgermeistern zufrieden bis sehr zufrieden. Diese Zufriedenheit spiegelt die Verbundenheit der Menschen mit ihrer Stadt oder Gemeinde und die Bürgernähe auf kommunaler Ebene wider. Laut einer Forsa-Umfrage vertraut die größte Gruppe der Befragten der Gemeinde- und Stadtverwaltung (49 Prozent). Die Landesregierung liegt bei 16 Prozent, die Bundesregierung bei 13 Prozent und die Gruppe derer, die keiner Ebene vertraut, bei 22 Prozent. Der Umfrage von Infratest dimap zufolge sieht auf Gemeindeebene jeder Zweite gute Möglichkeiten, sich zu beteiligen, auf Bundesebene nur jeder Fünfte.

Die Vielzahl der in Kapitel 2 dargestellten Beteiligungsprojekte verdeutlicht den Stellenwert der Bürgerbeteiligung in der täglichen kommunalen Praxis. Wegen der großen Bandbreite und Vielfalt einzelner Beteiligungsprojekte ist allerdings festzustellen, dass sich einheitliche Konturen für eine neue Beteiligungskultur erst langsam abzuzeichnen beginnen. Bürgerbeteiligung ist traditionell eine Domäne der Planungs- und Stadtentwicklungsressorts. Ressortübergreifende, gesamtstädtische Strategien, in denen die große Bandbreite der mit Bürgerbeteiligung zusammenhängenden Fragen aufgearbeitet wird, sind noch nicht weit verbreitet, sondern vielfach erst im Entstehen begriffen.

Das Thema „Bürgerbeteiligung“ unterliegt einem steten Wandel. Die gegenwärtige Bereitschaft in Kommunen, neue Wege zu gehen, wäre in diesem Maß vor einigen Jahrzehnten noch nicht denkbar gewesen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das Verständnis von repräsentativer Demokratie auf kommunaler Ebene einem grundsätzlichen Wandel unterliegt. Ein Mehr an Beteiligung oder neue Formen direkter Demokratie sollen etablierte Formen der repräsentativen Demokratie nicht aushebeln, sondern stärken. Bürgerbeteiligung ist als sinnvolle Ergänzung zur Ratsarbeit anzusehen. Sie kann zusätzliche Legitimation und Vertrauen schaffen. Ein demokratisches Staatswesen und ein kommunales Gemeinwesen sind auf die Mitwirkung der Bevölkerung angewiesen. Demokratie lebt nicht vom Zuschauen und Meckern, sondern von der Bereitschaft, mitzumachen und sich für das Gemeinwesen zu engagieren.

1.3 Unzufriedenheit mit Beteiligungsprozessen

Der Präsident des Deutschen Städtetags, Oberbürgermeister Christian Ude, hat in seiner Antrittsrede im Mai 2011 prognostiziert, dass sich die Kommunen mit Bürgerprotest, Politikverdrossenheit, Information, Kommunikation und Partizipation sowie neuen Formen direkter Demokratie stärker befassen müssen. Die größte Verdrossenheit gibt es zwar auf Bundesebene. Allerdings sei das Misstrauen gegen Amtsinhaber, politische Entscheidungen und behördliche Planungen auch ein kommunales Thema: *„Die allgemeine Lebensweisheit, dass nichts so gut ist, dass es nicht noch besser werden könnte, gilt selbstverständlich auch für die kommunale Demokratie. Wir müssen uns immer fragen, ob wir vorhandene Instrumente besser nutzen und zusätzliche Instrumente schaffen sollten. Das Baugesetzbuch liefert häufig tatsächlich nur Alibi-Veranstaltungen, deren Mitwirkungschancen sich nur Kundigen und Eingeweihten erschließen. Genauso wie die Stadt niemals fertig ist, sondern sich immer weiter entwickeln muss, müssen die Kommunen kontinuierlich immer ‚noch mehr Demokratie wagen‘. Dazu gehört eine frühere und bessere Information, die tatsächlich alle Zielgruppen der Gesamtbevölkerung erreicht, eine Herstellung von Öffentlichkeit in Zukunftsfragen, die nicht zuletzt wegen der zunehmenden Oberflächlichkeit vieler Medien immer schwerer gelingt, und eine Dialogbereitschaft, bevor die Würfel fallen. Bei den hervorragenden Instrumenten des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids darf es keine Hürden geben, die kaum überwindbar sind; das gilt auch für Volksentscheide. Wenn wir Kommunalpolitiker unsere Legitimation auch bei verheerend niedriger Wahlbeteiligung nicht in Zweifel ziehen, dürfen wir bei Einzelentscheidungen der Bürgerschaft keine höheren Prozentsätze verlangen, als sie uns selber als Legitimationsbasis zur Verfügung stehen.“*

Bayerns Innenminister Joachim Herrmann ermuntert die Kommunen, neue Formen der Bürgerbeteiligung zu nutzen. Bei städtebaulichen Planungen und dem Bau von Straßen oder Solarparks sei es wichtig, die Bürger schon vor den gesetzlich vorgeschriebenen Anhörungsverfahren mit einzubeziehen. Die Oberste Baubehörde im Innenministerium hat ein Positionspapier „Information und Beteiligung der Öffentlichkeit in der Straßenbauverwaltung“

vorgelegt. Die Öffentlichkeit soll frühzeitig beteiligt werden, um Anregungen und Änderungswünsche ohne besonderen Mehraufwand im Planungsprozess berücksichtigen zu können. Der Bayerische Ministerpräsident Horst Seehofer betonte beim Besuch der Schweiz im Februar 2012, dass es sich auszahle, die Bürger nicht erst am Ende, sondern zu Beginn einer Planung zu fragen.

Ein zentrales Problem der vom Gesetzgeber vorgegebenen Beteiligungsverfahren liegt darin, dass diese primär darauf ausgerichtet sind, Rechtssicherheit für eine avisierte Planung oder ein Projekt herzustellen. Das Dickicht rechtlicher und fachlicher Vorgaben hat sich mehr zu einem Betätigungsfeld für Fachanwälte und Architekten im Auftrag von Investoren oder Nachbarn entwickelt, denn als Forum mit attraktiven Teilhabequalitäten für breite Bevölkerungsschichten. Vor allem scheitert eine demokratische Beteiligungskultur an zwei Bedingungen: Erstens ist die Zugangsschwelle, um in der Sache mitreden und mitentscheiden zu können, für die meisten Bürger zu hoch. Der Expertencode führt dazu, dass die Inhalte nicht verstanden oder kommuniziert werden können und daraus Misstrauen statt Vertrauen resultiert. Zweitens führt dieser Umstand dazu, dass an der Beteiligung nur ein begrenzter, unmittelbar betroffener Kreis von Personen teilnimmt, worunter sowohl die demokratisch erforderliche Repräsentativität als auch die Gemeinwohlorientierung leiden.

Um die Voraussetzungen für Partizipation zu schaffen, kommt es nicht auf die inflationäre Verwendung von Fachausdrücken, Fremdwörtern und Rechtsvorschriften an, sondern auf die Fähigkeit, komplizierte Sachverhalte und Sachzwänge einfach darzustellen und zu vermitteln. Die Kommunen versuchen zwar, die gesetzlichen Vorgaben durch informelle Beteiligungsverfahren zu ergänzen und „Übersetzungsarbeit“ zu leisten. Allein können sie diese Mammutaufgabe aber nicht schultern. Das ist eine Aufgabe mit gesamtgesellschaftlicher Dimension, an der sich auch die beteiligten Fachkreise und die staatlichen Ebenen beteiligen müssen.

1.4 Bürgerbeteiligung in der repräsentativen Demokratie

Die Bürgerbeteiligung wirft zentrale Fragen auf: Wie weit kann sie in der repräsentativen Demokratie gehen? Wo sind ihre Grenzen? Welche Herausforderungen sind zu bewältigen? Welche Risiken gilt es zu beachten? Nach Art. 3 Absatz 1 Satz 2 der Bayerischen Verfassung hat unser demokratischer und sozialer Rechtsstaat ein Ziel: Er soll dem Gemeinwohl dienen. Alle kommunalen Entscheidungen und die ihnen zugrunde liegenden Beteiligungsprozesse müssen sich daran messen lassen, ob sie dieser – vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof so bezeichneten – „Staatsfundamentalnorm“ gerecht werden. Zugleich hebt die Bayerische Verfassung die demokratische Funktion der Gemeinden in Art. 11 hervor. Die Selbstverwaltung in den Gemeinden dient nach Art. 11 Absatz 4 der Bayerischen Verfassung dem Aufbau der

Demokratie in Bayern von unten nach oben. Garantiert wird in Art. 11 Absatz 2 nicht nur das Recht zur Selbstverwaltung, sondern „insbesondere“ auch das Recht, dass die Bürger „ihre Bürgermeister und Vertretungskörper“ selbst wählen dürfen. Die Verfassung legt die Wahrnehmung der Selbstverwaltung damit in die Hände von gewählten, demokratisch legitimierten Repräsentanten. Eine unmittelbare Entscheidungsbefugnis der Bürger ist in Art. 12 Absatz 3 der Bayerischen Verfassung nur in Form von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid und auch nur bei Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises vorgesehen.

Die Verfassung gibt darüber hinaus keine Antworten auf die eingangs gestellten Fragen. Offen bleibt, wie Bürgerbeteiligung und repräsentative Demokratie idealerweise zusammenspielen oder wie Gemeinwohlorientierung bei der Bürgerbeteiligung sichergestellt wird. Gelingt der Idealfall, resultiert daraus ein dreifacher Gewinn: Die Bürger interessieren und engagieren sich durch die Einbindung für ihr Gemeinwesen, der politische Willensbildungsprozess in gewählten Gremien erhält eine breitere Legitimationsbasis und die auf solcher Grundlage getroffenen Entscheidungen der kommunalen Gremien stoßen auf größere Akzeptanz. Schwieriger wird es, wenn Konflikte entstehen, die nicht im Dialog ausgetragen und einer befriedigenden und befriedenden Lösung zugeführt werden, sondern in unversöhnlichen Fronten aufeinanderprallen. Beteiligungsformen, die Gegensätze nicht überwinden, sondern zu einer Spaltung der Gesellschaft führen, stärken das demokratische Gemeinwesen nicht. Dieses Dilemma lässt sich nur auflösen, wenn die Gemeinwohlorientierung zum Kompass in Fragen der Bürgerbeteiligung wird.

Hierbei ist hervorzuheben, dass die vom (Gemeinde-) Volk unmittelbar gewählten und mit einem kommunalpolitischen Mandat versehenen Räte und Bürgermeister kraft Amtseids in der persönlichen Verantwortung stehen, dem Gemeinwohl zu dienen. Das Kommunalrecht verbietet ausdrücklich, dass Ratsmitglieder an Beratung und Abstimmung teilnehmen dürfen, wenn der Beschluss ihnen, ihren Verwandten, Partnern oder den von ihnen kraft Gesetzes oder Vollmacht Vertretenen einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil bringen kann (Art. 49 der bayerischen Gemeindeordnung). Für Bürgermeister als kommunale Wahlbeamte bestimmt Art. 34 des Gesetzes über kommunale Wahlbeamte (KWBG), dass sie dem ganzen Volk dienen, nicht einer Partei oder Gruppe. Sie haben die Gesetze zu beachten, ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und bei ihrer Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen. Sie dürfen keine Amtshandlungen vornehmen, die ihnen selbst, ihren Angehörigen oder von ihnen vertretenen natürlichen Personen oder juristischen Personen des Privatrechts einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil verschaffen würden (Art. 38 Absatz 1 KWBG). Im Rahmen der Bürgerbeteiligung gibt es keine vergleichbaren rechtlichen Einschränkungen für einzelne Personen oder Gruppen. Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs muss der Staat dem Gemeinwohl dienen und nicht den Interessen einzelner Gruppen oder Personen. Dieser Umstand erlangt bei einem

Widerstreit öffentlicher und privater Interessen im Rahmen der Bürgerbeteiligung Bedeutung. Mandatsträger müssen sich vergegenwärtigen, dass das Wahlvolk und die Verfassung ihnen den Gestaltungsauftrag und die Verantwortung für das Gemeinwohl erteilt haben. Dieser Gestaltungsauftrag sollte entsprechend offensiv und selbstbewusst wahrgenommen werden.

Das Gemeinwohl wird in der parlamentarischen Demokratie durch den Gesetzgeber bestimmt und ist insofern – wie es in einem Kommentar zur Bayerischen Verfassung kryptisch umschrieben wird – „metajuristischer, politischer Provenienz“. Wie eng seine Verflechtung mit dem Wesen der Demokratie ist und welche Kontroversen sich daraus ergeben, zeigen die philosophischen Wurzeln. Für den Aufklärer Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1778) steht das Interesse aller, der Gemeinwillen (*volonté générale*), an oberster Stelle. Rousseau bezeichnet das Gemeinwohl als das „wahre Interesse“ der Demokratie und des souveränen Staatsvolkes. Im Gegensatz dazu stehen für ihn die privaten Einzelinteressen („*volonté particulière*“) sowie die bloße Summe dieser Einzelinteressen, der „*volonté de tous*“ („Willen aller“). Die Unterscheidung ist wichtig, weil nicht die Summe der individuellen Zielverfolgungen, sondern nur die kollektive Willensanstrengung das Gemeinwohl garantieren kann. Allerdings bedarf es dazu vollständiger Informiertheit, hoher Vernunft und uneingeschränkter Urteilskraft. Bei Aristoteles (384 – 322 v.C.) vereint der Begriff des Gemeinwohls die politische Gerechtigkeit mit dem allgemeinen Nutzen. Das Ziel der Polis ist das Glück ihrer Bürger. Der Einzelne kann sein Glück nicht allein durch ein privates Leben oder private Bedürfnisbefriedigung erreichen. Glück erreicht der Bürger nur, indem er sich für das Allgemeine engagiert. Dazu bedarf es der politischen Ermöglichung und Sicherung öffentlicher Mitwirkung und Erkenntnisgewinnung. Der Utilitarismus sieht das Gemeinwohl wiederum als „das größtmögliche Glück der größtmöglichen Zahl der Privatpersonen“. Der Begründer der klassischen Nationalökonomie Adam Smith (1723 – 1790) erkennt in der Verfolgung der Privatinteressen das, was am besten dem Gemeinwohl dient. Das Allgemeinwohl wird zur allgemeinen Verfolgung des Privatwohls. Politisch ein Gemeinwohl verfolgen zu wollen, wird als unmöglich und kontraproduktiv postuliert. Dass es überhaupt ein Gemeinwohl geben kann, wird schließlich vom Pluralismus abgelehnt. Gemeinwohl könne sich nur im freien und fairen Prozess staatlicher Willensbildung unter Einbeziehung der beteiligten Gruppen ergeben. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass eine Politik möglich ist, von der alle profitieren und in der es keine Verlierer gibt.

Jürgen Habermas sieht das Wesen der Demokratie durch den Begriff der politischen Partizipation gekennzeichnet. Der Ausgleich der Interessen und die Bestimmung des Gemeinwohls erfolgt als Diskurs und Diskussionsprozess. Voraussetzung ist, dass über die Spielregeln, mit denen Interessenkonflikte ausgetragen werden, ein nachvollziehbarer Konsens besteht und keine relevanten Interessen oder Interessengruppen ausgeschlossen

werden. Die Partizipation realisiere sich, indem „mündige Bürger unter Bedingungen einer politisch fungierenden Öffentlichkeit, durch einsichtige Delegation ihres Willens und durch wirksame Kontrolle seiner Ausführung die Einrichtung ihres gesellschaftlichen Lebens selbst in die Hand nehmen“. Habermas beklagt die Verselbstständigung der Politik und der Parteien. Für den Bürger sei juristisch nur der Status eines Kunden vorgesehen, der am Ende die Zeche bezahlen muss, für den aber alles derart vorbereitet ist, dass er selber nicht nur nichts zu tun braucht, sondern auch nicht mehr viel tun kann.

Die am Gemeinwohl auszurichtende Bürgerbeteiligung greift den Vorwurf der Politikverdrossenheit und der passiven Rolle des Bürgers im Interesse einer besseren Demokratie auf. Keine andere Ebene im Staatsaufbau ist für ein konstruktives Miteinander von Bürgerbeteiligung und Politik so sehr prädestiniert wie die kommunale. Sie vereint die Vorteile einer bürgernahen Demokratie mit denen einer dezentralen Verwaltung oder – wie es die Verfassung ausdrückt – mit der „Selbst“-Verwaltung der örtlichen Gemeinschaft. Die Ortsnähe gewährleistet nicht nur den direkten Zugang zu den Entscheidungsträgern, sondern sie erlaubt, dass Entscheidungen vor Ort getroffen werden können.

Den kommunalen Entscheidungsträgern obliegt eine diffizile Aufgabe. Sie müssen erkennen, ob ein Wille, der von den Bürgern artikuliert wird, das Gemeinwohl widerspiegelt und – mit Rousseau – auf einer kollektiven, von Sachargumenten und Rationalität getragenen Willensanstrengung beruht. Oder sie müssen erkennen, ob es sich nur um die Summe von Einzelinteressen handelt, die dem Gemeinwohl zuwider läuft und die Ansicht einer Minderheit darstellt. Für die Kommunalpolitik wird es vor allem dann schwierig, das Gemeinwohlinteresse in den Vordergrund zu rücken, wenn den Einzelinteressen große mediale Präsenz eingeräumt wird und die Position der Mehrheit unterrepräsentiert erscheint. Da emotionsgeladene Meinungen schlagzeilenträchtiger sind als nüchterne Argumentationsstränge, besteht die Gefahr, dass die Qualität der kommunalen Entscheidungen bei medienwirksam zugespitzter Bürgerbeteiligung abnimmt. Den kommunalen Entscheidungsträgern stellt sich die nicht minder schwierige Aufgabe, die widerstreitenden Interessen zu einem mehrheitsfähigen Ausgleich zu bringen. Allerdings gibt es Fälle, in denen ein Ausgleich der Interessen schwer möglich ist. Dies muss sowohl gegenüber den beteiligten Bürgern als auch gegenüber der gesamten Öffentlichkeit aktiv, offen und transparent kommuniziert werden.

Unter dem Blickwinkel der Bürgerbeteiligung ist zu beachten, dass eine Mitwirkung an der Ausübung der Selbstverwaltung nicht im rechtsfreien Raum stattfindet, sondern in Umfang und Ausmaß rechtlich determiniert ist. So handelt es sich bei einem Großteil der Selbstverwaltungsaufgaben um den Vollzug von Bundes- und Landesgesetzen. Diese übertragenen Aufgaben sind den Gemeinden zur Besorgung namens des Staates oder anderer

Körperschaften des öffentlichen Rechts zugewiesen (Art. 8 Absatz 1 GO). Daneben gibt es die Aufgaben im eigenen Wirkungskreis, die alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassen (Art. 7 Absatz 1 GO). Die Unterscheidung ist wichtig, weil die Bedingungen für eine Bürgerbeteiligung bei Bundes- und Landesgesetzen in aller Regel detailliert vorgegeben sind. Außerdem ist zu beachten, dass direktdemokratische Formen der Entscheidung wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid überhaupt nur in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises zulässig sind und bei übertragenen Aufgaben von vornherein ausscheiden.

1.5 Information / Kommunikation / Beteiligung

Der demokratische Staat funktioniert nur mit Information, Kommunikation und Partizipation. Information schafft Transparenz und somit Vertrauen sowie Akzeptanz. Nur der informierte Bürger kann sich erfolgreich einbringen. Nur der informierte Bürger ist für die weiteren Schritte zu gewinnen. Eine Phase der Kommunikation gibt Bürgerschaft, Politik und Verwaltung die Möglichkeit, die unterschiedlichen Positionen und Argumente kennen zu lernen. Der Austausch der Meinungen steht im Vordergrund. Im Zeitalter der Informationsgesellschaft treten neben das unentbehrliche Gespräch auf dem Marktplatz und neben die Vermittlung von Informationen über die klassischen Medienkanäle (Fernsehen, Rundfunk, Printmedien) zunehmend Informations-, Kommunikations- und Beteiligungsmöglichkeiten über das Internet. Internet-basierte soziale Netzwerke verändern die Kommunikationskultur und die Art der Beteiligung grundlegend. Debatten über Planungen beginnen heute nicht erst mit den formalen Verfahren, sondern bereits im Vorfeld. Sie enden nicht mit dem Erlass rechtskräftiger Entscheidungen, sondern begleiten diese bis zur endgültigen Umsetzung und Realisierung der Vorhaben. Die Kommunen müssen dieser Entwicklung Rechnung tragen. Es reicht nicht mehr aus, Vorhaben nur nach den gesetzlichen Vorschriften abzuwickeln. Akzeptanz und Zustimmung kann nur erreicht werden, wenn Kommunikationskanäle zur Bürgerbeteiligung aktiv genutzt werden. Eine Abgrenzung der Begriffe Information, Kommunikation und Beteiligung kann folgendermaßen vorgenommen werden:

- Unter **Information** fällt die Vermittlung von Inhalten. Informationen fließen von einem Sender zu einem Empfänger. Beispiele hierfür sind Reden, Pressemitteilungen, Flyer, Broschüren, statische Internetseiten, Videobotschaften (YouTube) sowie Kurznachrichten (Twitter). Verschiedene Gesetze gewähren dem Bürger Ansprüche auf Information mit unterschiedlicher Zielrichtung, etwa das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, das Bayerische Umweltinformationsgesetz oder Art. 29 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes.

- Unter dem Begriff **Kommunikation** können Verfahren zusammengefasst werden, die den Dialog zwischen Personen ermöglichen. Dazu zählen Gespräche, Bürgerversammlungen, Umfragen, Bürgersprechstunden, Bürgerforen, auch die interaktiven Möglichkeiten der sozialen Netzwerke des Web 2.0. Dort erfolgt ein Prozess des Meinungs austauschs und der Meinungsbildung. Da eine Beschlussfassung in den Ratsgremien heute vielfach nicht mehr das Ende von Diskussionsprozessen bedeutet, ist es notwendig, die Kommunikation in der Vollzugsphase fortzuführen.
- Unter **Beteiligung** werden hier Formen der Einbindung in politische Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse verstanden. Primäres Ziel der Bürgerbeteiligung im System der repräsentativen Demokratie ist es nicht, die Entscheidungsgewalt zu delegieren, sondern die Argumente, Meinungen und Positionen der Bürger bei den Entscheidungen zu würdigen und zu berücksichtigen. Direktdemokratische Entscheidungen wie der Bürgerentscheid sind nach dem Gesetz nur unter besonderen Bedingungen und engen Voraussetzungen vorgesehen. Ziel der Partizipation sollten gemeinsam getragene Entscheidungen oder Meinungsbilder sein. Ein repräsentatives Meinungsbild lässt sich in der Praxis nicht immer erreichen. Gleichwohl ist anzustreben, klare Positionen zu erarbeiten und heterogene Meinungen zu verdichten.

2. Formen der Bürgerbeteiligung

Der Begriff der Bürgerbeteiligung wird für eine Vielzahl von Verfahren und Formen verwendet. Bei der Beteiligung ist zunächst grundsätzlich danach zu unterscheiden, ob sie durch gesetzliche Regelungen vorgegeben ist (formelle Beteiligung) oder freiwillig erfolgt (informelle Beteiligung).

2.1 Formelle (gesetzlich geregelte) Beteiligungen

Es gibt eine Reihe von Gesetzen, die eine Beteiligung vorsehen. Der Überblick zeigt, dass es bei der Ausgestaltung Unterschiede gibt:

- **Projektbezogene Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Bauleitplanung**

§ 3 Absatz 1 des Baugesetzbuches sieht vor, dass die Öffentlichkeit möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke städtebaulicher Planungen sowie ihre Auswirkungen unterrichtet und ihr umfassend Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung gegeben wird. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die frühzeitige Beteiligung die Akzeptanz und Qualität der Planung erhöht, insbesondere aber auch alle Abwägungs-

belange aufzeigt. Die planende Kommune entscheidet selbst, in welcher Form die Beteiligung erfolgt, wobei § 4a BauGB vorsieht, dass bei der Öffentlichkeitsbeteiligung „ergänzend“ elektronische Informationstechnologien verwendet werden können.

Nach der Billigung des Bauleitplanentwurfs erfolgt die „förmliche Auslegung“ (§ 3 Absatz 2 BauGB). Hierbei werden die Entwürfe der Bauleitpläne mit dem Entwurf der Begründung und den wesentlichen, umweltbezogenen Stellungnahmen für einen Monat öffentlich ausgelegt. Die Beteiligung in dieser Phase ist detailliert geregelt.

Als problematisch erweist sich die lange Zeitspanne zwischen Öffentlichkeitsbeteiligung und Vorhabensrealisierung. Nicht selten werden Projekte erst dann wahrgenommen, wenn die Planung weit fortgeschritten und ein Planungsspielraum bereits stark reduziert ist. Das Zusammenspiel von Landesplanung, Regionalplanung und Ortsplanung und detaillierte Vorgaben für Anhörungs- und Auslegungsverfahren tragen zur Unübersichtlichkeit bei. Zur Verfahrensbeschleunigung stellt das Bauleitplanverfahren für die Öffentlichkeitsbeteiligung nur ein bestimmtes Zeitfenster zur Verfügung. Danach sind Stellungnahmen ausgeschlossen. Selbst die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Absatz 1 BauGB setzt häufig erst ein, wenn die Planung schon weitgehend ausgearbeitet ist, auch wenn das nicht die Zielrichtung dieser Regelung ist. Die Beteiligungsphase ist mit einer gewissen Mitwirkungslast verbunden, weil eine Normenkontrolle gegen den späteren Bebauungsplan unzulässig wäre, wenn die Einwendungen, auf die sich ein Antragsteller im Normenkontrollantrag beruft, bereits zum Zeitpunkt der zweiten Beteiligungsphase vorlagen, aber nicht oder verspätet vorgebracht wurden. Das Gesetz schiebt den Betroffenen damit von vornherein die Rolle des Planungsgegners zu.

Das neue Bayerische Landesplanungsgesetz, das sich derzeit noch im Gesetzgebungsverfahren befindet (LT/Drs. 16/10945), sieht vor, dass der Entwurf des Landesentwicklungsprogramms sowie die Regionalplanentwürfe auch bei kreisfreien Städten und Landratsämtern auszulegen sind. Gleichzeitig sind die Entwürfe ins Internet einzustellen. Darüber hinaus ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung in Raumordnungsverfahren auch dann verpflichtend, wenn vom Vorhaben keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt ausgehen.

- **Vorhabenbezogene Betroffenenbeteiligung bei Planfeststellungsverfahren**

Bei bestimmten Vorhaben ist nach allgemeinem Verwaltungsverfahrensrecht und einschlägigen Fachgesetzen ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen, in dessen Rahmen ein Anhörungsverfahren stattfinden muss. Der „Plan“ ist öffentlich auszulegen.

Einwendungen kann nur der erheben, „dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden“. Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind grundsätzlich alle Einwendungen ausgeschlossen. Eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung wie bei der Bauleitplanung war bislang nicht vorgesehen. Nicht die Öffentlichkeit, sondern der Vorhabensträger und die Betroffenen stehen im Mittelpunkt eines Verfahrens, das vorrangig an Beschleunigung und Rechtssicherheit ausgerichtet ist. Zudem sind bei der Entscheidung individuelle Rechte und Schutzbelange zu berücksichtigen. Das engt den Spielraum für Bürgerbeteiligungen ein.

Am 29.02.2012 hat das Bundeskabinett einen Gesetzentwurf für ein „Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG)“ beschlossen. Er sieht vor, dass im Verwaltungsverfahrensgesetz eine allgemeine Regelung für eine „frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung“ bei Großvorhaben eingeführt wird. Sie soll die frühzeitige Unterrichtung über allgemeine Ziele des Vorhabens, die Mittel der Verwirklichung und voraussichtliche Auswirkungen umfassen, der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung geben sowie eine Mitteilung der Ergebnisse an die zuständige Behörde enthalten. Somit sollen Konflikte vermieden, nachfolgende Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren entlastet und die gerichtliche Anfechtung von Behördenentscheidungen reduziert werden. Nach der Regelung soll zwar die zuständige Behörde verpflichtet werden, bei dem Vorhabensträger auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuwirken; eine Verpflichtung zur Durchführung soll aber nicht eingeführt werden.

- **Langfristige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Lärmaktionsplanungen**

Die Lärmaktionsplanung nach § 47d des Bundesimmissionsschutzgesetzes dient der Lärminderung und ist Beispiel für eine auf Dauer angelegte Beteiligung. Ein Lärmaktionsplan muss erstellt und in der Regel alle fünf Jahre aktualisiert werden. Das Gesetz verlangt nicht nur, dass die Öffentlichkeit über die Lärmbelastung (Lärmkarten) informiert wird, sondern auch eine „effektive“ Möglichkeit der Mitwirkung erhält und die Ergebnisse berücksichtigt werden. Die Mitwirkung kann in vielfältigen Formen erfolgen, etwa durch Workshops, Informationsveranstaltungen oder per Internet. Ziel ist, detaillierte Informationen zu spezifischen Belastungs- und Belästigungssituationen zu bekommen sowie Vorschläge und Anregungen für Lärminderungsmaßnahmen zu erhalten.

- **Kommunalrechtliche Einwirkungsmöglichkeiten auf Gemeindeorgane**

Während sich die Beteiligungsverfahren in den Fachgesetzen auf konkrete Vorhaben oder Planungen beschränken, bietet das allgemeine Kommunalrecht breitere Möglichkeiten der Mitwirkung.

Art. 18 der bayerischen Gemeindeordnung (GO) sieht vor, dass mindestens einmal jährlich **Bürgerversammlungen** zur Erörterung gemeindlicher Angelegenheiten stattfinden. Das Wort können grundsätzlich nur Gemeindebürger erhalten. Empfehlungen der Bürgerversammlungen müssen regelmäßig innerhalb einer Frist von drei Monaten vom Gemeinderat behandelt werden. Abgesehen davon, dass es sich um eine gemeindliche Angelegenheit handeln muss, bestehen keine weiteren inhaltlichen Beschränkungen. Im Prinzip kann auf Bürgerversammlungen ein breites Spektrum von Themen oder Projekten erörtert werden. Allerdings gibt es für Bürgerversammlungen Tagesordnungen. Eine Ergänzung der Tagesordnung kann die Bürgerversammlung nur beschließen, wenn es spätestens eine Woche vorher bei der Gemeinde schriftlich beantragt wurde. Der Spontaneität sind damit Grenzen gesetzt. Die Praxis zeigt zudem, dass Bürgerversammlungen mitunter zum öffentlichkeitswirksamen Schlagabtausch und weniger für den Dialog genutzt werden.

Eine andere Möglichkeit der Mitwirkung bietet der **Bürgerantrag** (Art. 18b GO). Er muss von mindestens einem Prozent der Gemeindeglieder unterschrieben sein. Sein Ziel ist, dass die zuständigen Gemeindeorgane eine gemeindliche Angelegenheit behandeln.

Ein in der Praxis häufig gewählter Weg ist die Möglichkeit, dass sich Bürger nach Art. 56 Absatz 3 GO „mit **Eingaben oder Beschwerden**“ direkt an Rat oder Bürgermeister wenden.

Für Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern sieht Art. 60 GO die Möglichkeit vor, ihr Gebiet in Stadtbezirke einzuteilen und dort **Bezirksausschüsse** zu bilden. Bei mehr als einer Million Einwohnern, wie in München, sind Bezirksausschüsse obligatorisch.

- **Kommunalrechtliche Entscheidungsmöglichkeiten der direkten Demokratie (Bürgerbegehren, Ratsbegehren, Bürgerentscheid)**

Im Jahr 1995 ist per Volksentscheid die Möglichkeit zur Durchführung von Bürgerbegehren, Ratsbegehren und Bürgerentscheiden in der Bayerischen Verfassung und im Kommunalrecht verankert worden. Das Prinzip der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene wurde insoweit um Elemente der direkten Demokratie ergänzt. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid müssen im Interesse der Repräsentativität bestimmte Quoren erreichen, um gültig zu sein (Art. 18a Absätze 6 und 12 GO). Zudem kann ein Bürgerentscheid nur über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises stattfinden. Eine Verbindung von repräsentativer Demokratie und unmittelbarer Demokratie stellt das Ratsbegehren dar. Es eröffnet dem Rat die Möglichkeit, die Bürger entscheiden zu lassen. Der Unterschied zum Bürgerbegehren besteht darin, dass der

Rat Fragestellung und Inhalt selbst bestimmen kann und eine Unterschriftensammlung wie beim Bürgerbegehren entfällt. Legitimität und Repräsentativität des Ratsbegehrens folgen aus dem Umstand, dass es nur durch eine Mehrheitsentscheidung im Rat auf den Weg gebracht werden kann.

Vom Instrument des Bürgerbegehrens wurde seit seiner Einführung nirgendwo in der Republik so stark Gebrauch gemacht wie in Bayern. Nach einer einschlägigen Studie ging es bei rund fünfzig Prozent darum, einen Ratsbeschluss zu verhindern oder zu verändern. Bemerkenswert ist, dass trotz dieser Zielsetzung nur etwa die Hälfte der Bürgerentscheide im Sinne der Initiatoren ausgegangen ist. Unter dem Gesichtspunkt einer dialogorientierten Beteiligungspolitik darf nicht verkannt werden, dass Bürgerentscheide nicht selten Konflikte zementieren, anstatt sie zu lösen. Während Bürgerbeteiligung im Kontext der repräsentativen Demokratie darauf abzielt, Konfliktlagen zu überwinden, kommt es bei Bürgerbegehren oft zu einer konfrontativen Spaltung in Befürworter und Gegner. Komplexe Sachverhalte müssen in das Korsett einer bisweilen für beide Seiten unbefriedigenden Ja/Nein-Frage gezwängt werden. Das Erarbeiten austarierter Lösungsmodelle im Sinne eines Abgleichs gegensätzlicher Meinungen und Interessenlagen ist anders als bei kooperativen Bürgerbeteiligungsverfahren nicht möglich. Kommunalpolitik muss aber stets darauf bedacht sein, die Stadtgesellschaft im Inneren zusammen zu halten und Polarisierung zu beschränken.

- **Besondere Funktion des Ratsbegehrens**

Anders als beim Bürgerbegehren geht es beim Ratsbegehren nicht um eine konfrontative Position zur Ratspolitik. Es bietet dem Rat die Möglichkeit, die Entscheidung an die Bevölkerung zurück zu delegieren und eine Auseinandersetzung (etwa im Fall eines zu erwartenden Bürgerbegehrens) proaktiv zu vermeiden. Zudem ist es ein Instrument der Mehrheit. Vom Ratsbegehren wird bislang nur sehr selten Gebrauch gemacht: In Bayern standen bis 2010 1759 Bürgerbegehren 77 Ratsreferenden gegenüber. Im Bundesdurchschnitt betrug das Verhältnis rund zehn zu eins. Zumeist wird das Instrument nur ergriffen, wenn ein Bürgerbegehren erfolgreich war und es darum geht, der Bevölkerung eine alternative Fragestellung zur Entscheidung vorzulegen. Die Zurückhaltung ist dadurch bedingt, dass der Rat selbst zur Entscheidung berufen ist. Er muss rechtfertigen, weshalb er nicht selbst entscheiden will, sondern die Bevölkerung an die Wahlurne ruft. Hinzu kommt, dass ein Bürgerentscheid im Ergebnis keine andere rechtliche Wirkung hat als ein Ratsbeschluss. Zur Sorge, dass dem Rat oder der Ratsmehrheit mangelnde Entscheidungsfreude vorgeworfen werden könnte, gesellt sich die Sorge, dass das Verlangen nach weiteren Ratsbegehren laut werden könnte, wenn dessen Gebrauch sich erst einmal eingespielt hat.

Positive demokratische Wirkungen kann der Ruf zu den Urnen dann zeitigen, wenn die Rahmenbedingungen gegeben sind. Dazu zählt zunächst, dass der Gegenstand der Befragung sich für einen Entscheid eignet und auf eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Fragestellung zugeschnitten werden kann. Bei Sachverhalten, die einen umfassenden und differenzierten Lösungsansatz erfordern, kann nicht nur die Formulierung, sondern auch die Umsetzung Schwierigkeiten bereiten. Ein Beispiel liefert der Umbau des Königsplatzes in Augsburg. Zunächst kam es im Jahr 2007 dort zu einem Bürgerbegehren mit der Frage, ob „der Augsburger Stadtrat dem Umbau des Königsplatzes erst dann zustimmt, wenn er seiner Entscheidung Planungen zugrunde legen kann, die von unabhängigen Fachleuten in einem offenen Ideenwettbewerb entwickelt wurden, der ein Gesamtkonzept für den künftigen innerstädtischen öffentlichen Personennahverkehr und den motorisierten Individualverkehr zum Inhalt hat“. Wie diese Planung ablaufen sollte, blieb so unklar, dass selbst der Regierungspräsident von Schwaben sich zu der Bemerkung veranlasst sah, die Politik müsse erst entschlüsseln, was der Wortlaut juristisch zulässt. Nachdem der Stadtrat die neuerliche Planung mit einer Verlegung der Hauptverkehrsachsen dann mit umfassender Bürgerbeteiligung auf den Weg gebracht hatte, kam es erneut zu einem Bürgerbegehren. Dieses Mal mit der Forderung nach einem Autotunnel. Der Stadtrat setzte dem nunmehr ein eigenes Ratsbegehren mit seiner Planung entgegen und bekam dafür eine Zustimmung von 73,9 Prozent, während das neuerliche Bürgerbegehren nicht nur mehrheitlich abgelehnt wurde, sondern obendrein am Quorum scheiterte. Das Beispiel verdeutlicht nicht nur die Probleme, die mit einem komplexen Bürgerbegehren einhergehen, sondern auch, dass ein Ratsbegehren mit vorausgehender umfassender Bürgerbeteiligung ein durchaus geeignetes Mittel darstellt, die Politik des Stadtrats in einer wichtigen gesamtstädtischen Frage zu unterstützen und zur Befriedung einer aufgeheizten Situation beizutragen.

Das Beispiel einer von der Stadt Köln freiwillig beschlossenen Einwohnerbefragung zum Großprojekt „Godorfer Hafen“ zeigt, dass ein von der Kommune gewähltes Beteiligungsinstrument auch zur Spaltung beitragen kann. Es war das erste Mal, dass die Kölner Bürger zu einem – politisch seit Jahrzehnten umstrittenen – Großprojekt befragt wurden. Im Ergebnis sprach sich bei der Befragung zwar eine Mehrheit von 55,9 Prozent gegen das Projekt aus. Gleichwohl scheiterte die Befragung, da das vom Stadtrat vorgegebene gesamtstädtische Quorum von zehn Prozent nicht erreicht wurde. Erforderlich wären 87.901 Nein-Stimmen gewesen, tatsächlich votierten nur 72.787 gegen den Ausbau. Die Mobilisierung nahm im Gefälle zur Entfernung vom Hafen deutlich ab. Das Interesse der Bürger an einer Mitwirkung konzentrierte sich auf die beiden betroffenen Stadtteile, die gegeneinander in Stellung gebracht wurden. Neben der räumlichen kam es zusätzlich zu einer soziologischen Spaltung. Bei den traditionellen

Beschäftigtenmilieus im Hafenumfeld überwogen die Ja-Stimmen, im bürgerlichen Lager die Nein-Stimmen. Weder bei den Bürgern noch in der Politik konnte die Befragung im Ergebnis zu einer Befriedung beitragen. Angesichts dessen wurde schließlich sogar von der Politik die Frage in den Raum gestellt, ob die Einwohnerbefragung nicht nur wegen ihrer niedrigen Wahlbeteiligung, sondern auch im Hinblick auf ihre Kosten (rund 1,1 Mio. Euro) zu rechtfertigen ist.

2.2 Informelle Beteiligungsmöglichkeiten

Die informelle Beteiligung unterscheidet sich von der formellen dadurch, dass eine gesetzliche Verpflichtung weder über das Ob noch das Wie einer Mitwirkung besteht. In der Praxis haben sich zahlreiche freiwillige Beteiligungsformen entwickelt, etwa Agenda 21-Prozesse, Runde Tische, Bürgerworkshops, Stellungnahmeverfahren, Open-Space-Konferenzen, Planungszellen, Planungs- und Zukunftswerkstätten, Bürgerpanel oder Bürgerhaushalt. Die Breite des Spektrums der Beteiligungsverfahren und -methoden ist in der beigefügten Übersicht dargestellt und erläutert. Weitere Aufstellungen von Modellen und Methoden der Bürgerbeteiligung von A bis Z nebst Praxisbeispielen findet sich im Internet¹ und im Handbuch der Bundeszentrale für politische Bildungsarbeit (siehe Seite 63). Drei Beispiele aus dem Planungsbereich sollen einen Einblick in die Vielzahl täglich praktizierter Verfahren geben:

Stellungnahmeverfahren: Ein der gesetzlichen Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschaltetes informelles Verfahren, in dem interessierte Bürger um Stellungnahme zu einem Planungsentwurf gebeten werden. Die Stellungnahmen und das Ergebnis ihrer Prüfung werden regelmäßig öffentlich zugänglich gemacht. Dieses Verfahren zielt auf eine breitere Legitimation der Planung. Es setzt aber erst ein, wenn der Planentwurf ausgearbeitet ist.

Planungswerkstatt: Planungswerkstätten dienen der frühzeitigen Analyse von Betroffenheiten. Es wird eine Plattform zur Verfügung gestellt, auf der Betroffene mitwirken können, um örtliches Know-how einzubeziehen, Konfliktpotentiale aufzuzeigen und nachfolgende Entscheidungsprozesse zu erleichtern. Planungswerkstätten finden weit vor der förmlichen Betroffenenbeteiligung statt. Sie können jedoch nur sinnvoll durchgeführt werden, wenn bestimmte Planungsvarianten bereits erarbeitet wurden, denn nur dann erkennt der Bürger seine Betroffenheit. Andererseits sollten noch Entscheidungsmöglichkeiten bestehen.

Planungszelle: Ein begrenzter Teil der Öffentlichkeit entwickelt Konzepte auf lokaler oder regionaler Ebene, die von Stadtplanern aufgegriffen werden. Anders als Planungswerkstätten

¹ www.buergergesellschaft.de

www.isim.rlp.de/no_cache/moderne-verwaltung/kommunal-und-verwaltungsreform/gebietsreform/?cid=31274&did=55904&sechash=480d8c13

Überblick über die einzelnen Beteiligungsverfahren und -methoden

Verfahren	Zielstellung	Anwendungsbereich	Typische Auftraggeber
21st Century Town Meeting	Beratung von Entscheidern durch Nutzung von moderner Technologie	Hauptsächlich lokale Angelegenheiten, z. B. kommunale Entwicklung, aber auch nationale Themen wie Gesundheitspolitik	Kommunen, Behörden
Appreciative Inquiry	Initiierung von Wandlungsprozessen, basierend auf vorherigen Erfolgen	Änderungsprozesse in Organisationen und Gesellschaft	Unternehmen, Kommunen, Behörden
BürgerForum	Stärkung demokratischer Kompetenzen, Initiierung einer öffentlichen Debatte	Diskussion regionaler, nationaler und transnationaler Sachverhalte	Bislang private Stiftungen
Bürgerhaushalt	Einbeziehung der Bürger in Haushaltsentscheidungen	Prioritätensetzung für Ausgaben und Konsolidierung von lokalen und kommunalen Haushalten	Kommunalpolitiker, Kommunalverwaltungen
Bürgerpanel	Beratung von Entscheidern	Feedback für Politik und Dienstleister, langfristige Veränderung der öffentlichen Meinung	Kommunalpolitiker, Kommunalverwaltungen sowie andere an regelmäßigen Meinungsbildern interessierte Akteure
Bürgerrat	Beeinflussung öffentlicher Diskussionen, Beratung von Entscheidern	Kommunale Entwicklung und lokale Themen	Kommunalpolitiker, Kommunalverwaltungen, Vereine, Unternehmen
Deliberative Polling	Informationsvermittlung, Deliberation	Breites Spektrum von lokalen bis zu nationalen Themen	Politische Entscheidungsträger
European Citizens' Consultation	Informationsvermittlung, Beeinflussung öffentlicher Diskussionen	Zukunft Europas, lokale und paneuropäische Fragestellungen	Behörden und politische Entscheidungsträger
Konsensuskonferenz	Austausch zwischen Experten und Laien, informieren der Öffentlichkeit über komplexe Sachverhalte	Kontroverse Themen von öffentlichem Interesse, lokale bis transnationale Fragestellungen	Behörden
National Issues Forum	Informationsvermittlung, Kompetenzerwerb	Verschiedene Themengebiete öffentlicher Ordnung von lokaler bis hin zu nationaler Relevanz	Kommunen, Schulen, Hochschulen und andere Bildungseinrichtungen
Open-Space-Konferenz	Brainstorming und Entwicklung neuer Ideen	Prinzipiell jeder Sachverhalt der eine neue oder kreative Idee voraussetzt	Unternehmen, Vereine, Behörden, kommunale Verwaltungen, Bildungseinrichtungen, Kirchen etc.
Planning for Real	Neuordnung gemeinsamer Räume	Projekte in der Stadt-Entwicklung	Kommunalpolitiker, Kommunalverwaltungen, ähnliche Behörden
Planungszelle	Integrierung von Bürgerwissen in Planungsentscheidungen	Probleme lokaler und regionaler Planung (z. B. Stadtentwicklung, Infrastruktur)	Kommunalpolitiker, Kommunalverwaltungen, ähnliche Behörden
Szenariotechnik	Gewichtung verschiedener Zukunftsszenarien	Antizipieren künftiger Entwicklungen und Ableiten von Empfehlungen in Bezug auf unterschiedliche Themen, lokale bis transnationale Fragestellungen	Unternehmen, Vereine, Behörden, Kommunalverwaltungen, Bildungseinrichtungen, Kirchen etc.
World Café	Einsatz kollektiver Intelligenz	Prinzipiell jeder Sachverhalt der eine neue oder kreative Idee voraussetzt	Unternehmen, Vereine, Behörden, kommunale Verwaltungen, Bildungseinrichtungen, Kirchen etc.
Zukunftskonferenz	Entwicklung gemeinsamer Perspektiven, die von allen Interessengruppen akzeptiert werden	Langfristige Strategien und Ziele in Organisationen und Gesellschaft	Unternehmen, Kommunen, Behörden
Zukunftswerkstatt	Kreative Ansätze zur Lösung komplexer Probleme, Entwicklung gemeinsamer Zukunftsperspektiven	Langfristig wirkende Veränderung und Beeinflussung von Prozessen und Projekten	Kommunen, Behörden, Organisationen, Vereine etc.

Quelle: Politik beleben, Bürger beteiligen - Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle, Bertelsmannstiftung, 2. Aufl. 2012, www.bertelsmann-stiftung.de

Bürgerbeteiligung zwischen Marktplatz und Internet

Verfahren	Geographische Verbreitung	Wichtige Akteure, Entwickler bzw. Rechteinhaber	Dauer	Teilnehmerzahl
21st Century Town Meeting	Vorwiegend USA	AmericaSpeaks	1 Tag	Großgruppe (500 bis 5.000 Personen)
Appreciative Inquiry	Vorwiegend USA, Großbritannien	Case Western Reserve University	Flexibel	Flexibel
BürgerForum	Bislang ausschließlich Deutschland	Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung	Mehrere Wochen	Großgruppe (300 bis 10.000 Personen)
Bürgerhaushalt	Weltweit, vorwiegend Lateinamerika und Europa		Mehrere Monate	Großgruppe (bis zu 10.000 Personen)
Bürgerpanel	Vor allem Großbritannien	YouGov (ePanels), in Deutschland: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer	3 bis 4 Jahre (pro Jahr bis zu vier Umfragen)	Großgruppe (500 bis 2.500 Personen)
Bürgerrat	USA, Österreich	Center for Wise Democracy	Zweitägige Treffen im Abstand von mehreren Monaten	Kleingruppe (8 bis 12 Personen)
Deliberative Polling	Weltweit, vorwiegend USA	James S. Fishkin, Center for Deliberative Democracy	Mehrere Wochen	Großgruppe (300 bis 500 Personen)
European Citizens' Consultation	Ausschließlich Europa	King Baudouin Foundation	Mehrere Monate	Mehrere mittelgroße und große Gruppen (je 25 bis 150 Pers., insg. bis zu 1.800 Personen)
Konsensuskonferenz	Vorwiegend Dänemark, auch andere europäische Staaten		3 Tage (plus 2 Vorbereitungswochenenden)	Kleingruppe (10 bis 30 Personen)
National Issues Forum	USA	National Issues Forums Institute	1 bis 2 Tage	Kleingruppe (10 bis 20 Personen)
Open-Space-Konferenz	Weltweit, vorwiegend Deutschland, USA	Harrison Owen	1 bis 3 Tage	Flexibel (10 bis 2.000 Personen)
Planning for Real	Vorwiegend Großbritannien (Planning for Real), USA (Charrette), beide aber auch in Deutschland	Tony Gibson, Neighbourhood Initiatives Foundation	Mehrere Monate	Flexibel
Planungszelle	Deutschland, USA, Großbritannien	Peter C. Dienel	2 bis 4 Tage	Flexibel (max. 25 Personen pro Planungszelle)
Szenariotechnik	Vorwiegend Europa		1 bis 3 Tage	Flexibel (25 bis 250 Personen, max. 30 Personen pro Gruppe)
World Café	Vorwiegend USA, Großbritannien	Conversation Café	Flexibel (3 Stunden bis 2 Tage)	Flexibel (12 bis 1.200 Personen)
Zukunftskonferenz	Vorwiegend USA und Großbritannien, auch Deutschland		2 bis 3 Tage	Mittelgroße Gruppe (idealerweise 64 Personen)
Zukunftswerkstatt	Deutschsprachiger Raum, insbesondere Österreich	Robert Jungk, Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen	2 bis 3 Tage	Flexibel (max. 25 Personen pro Gruppe)

gehen Planungszellen dem Planentwurf voraus. Die Planungszelle setzt sich aus circa 25 im Zufallsverfahren ausgewählten Bürgern zusammen. Die Betroffenheit spielt keine Rolle. Die Bürger werden für etwa eine Woche von ihren Verpflichtungen freigestellt. Ihre Teilnahme wird vergütet. In Gruppen werden Lösungsvorschläge – mit Unterstützung von Fachleuten – für ein Planungsproblem erarbeitet. Die Ergebnisse werden in einem Bürgergutachten zusammengefasst. Die Einrichtung von Planungszellen ist mit einem finanziellen, organisatorischen und zeitlichen Aufwand verbunden. Zu beachten ist, dass Problembeseitigung oder -korrektur in einer frühen Projektphase ungleich einfacher und günstiger ist als bei fortgeschrittenem Projektverlauf. Die Exklusivität der Bürgerbeteiligung kann abgemildert werden durch ergänzende offene Beteiligungsangebote.

Verbindung formeller und informeller Verfahren

Das Verhältnis formeller und informeller Verfahren rückt zunehmend in den Fokus, insbesondere die Frage, wie die Instrumente sinnvoll kombiniert werden können. Am Beispiel der Konversion von Flächen eines ehemaligen Containerbahnhofes in Regensburg lässt sich aufzeigen, wie die Kommunikation vom Beginn der Planungsüberlegungen bis zur Rechtskraft des Bebauungsplanes gestaltet und die Akzeptanz eines Planungsprozesses verbessert werden kann:

2007 hat die Stadt – noch ohne konkretes Konzept – zusammen mit der Grundstückseigentümerin eine erste Bürgerinformationsveranstaltung durchgeführt und die grundsätzlich angedachte Nutzung des Areals vorgestellt. Anschließend fanden Stadtteilspaziergänge statt. Die Bürger brachten dort Anregungen für das Plangebiet, das Umfeld und zu den Verkehrsauswirkungen ein. Erst jetzt wurden drei unterschiedliche Plankonzepte mit Erschließung und Nutzungsverteilung erarbeitet, wobei die Bürger wieder beteiligt wurden. Es erfolgte eine erneute Überarbeitung, die nunmehr auch dem Stadtrat präsentiert wurde. Dieser sprach eine Empfehlung für eine der drei Varianten aus. Auch davon wurden die Bürger in einer Veranstaltung informiert. Auf der Basis der empfohlenen Variante fand im Wettbewerbsverfahren eine Ausschreibung für den Kernbereich des Areals statt. Der Siegerentwurf wurde Stadtrat und Bevölkerung vorgestellt. Er bildete die Grundlage für das förmliche Bebauungsplanverfahren. 2011 erfolgte der Aufstellungsbeschluss mit frühzeitiger Bürgerbeteiligung nach § 3 Absatz 1 BauGB. Parallel dazu konnten sich die Bürger in einem ganztägigen Workshop zu der Gestaltung einer der HAUPTerschließungsstraßen im Gebiet informieren und einbringen. Diese Straße war im Verfahren immer wieder kritisiert worden, da eine zu hohe Verkehrsbelastung und Emissionen befürchtet worden waren.

Das förmliche Verfahren wird nach den gesetzlichen Vorgaben bis zum Inkrafttreten des Bebauungsplans betrieben. Erforderlichenfalls können auch hier zusätzliche (informelle) Planungsschritte zur Steigerung der Akzeptanz eingesetzt werden.

3. Herausforderungen im kommunalen Beteiligungsprozess

3.1 Beteiligte und Betroffene

Jede Form der Beteiligung wirft die Frage auf, wer beteiligt werden soll und mit wem man kommunizieren muss. Umgangssprachlich wird der Begriff der Beteiligten und Betroffenen zwar oft synonym verwendet. Die Forderung, aus Betroffenen Beteiligte zu machen, zeigt aber, dass zwischen dem förmlichen Akt der Mitwirkung (Beteiligung) und den Auswirkungen einer Entscheidung (Betroffenheit) ein Unterschied besteht. Der Kreis der Beteiligten und der Betroffenen ist nicht zwingend deckungsgleich und ist von Fall zu Fall zu bestimmen. Beteiligung kann zudem in vielfältiger Weise stattfinden – durch Informationsmedien, Meinungsumfragen, Planungs- und Entscheidungshilfen oder in Form von Akzeptanz- und Qualitätskontrollen (Evaluationen).

Bei den gesetzlich geregelten (formellen) Verfahren richtet sich die Frage, wer zu beteiligen ist und wer betroffen ist, nach den Vorschriften. Ein definitorischer Spielraum für die Kommune besteht nicht. Adressat der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 BauGB ist jedermann, d.h. jede natürliche oder juristische Person, die in ihren Rechten oder Interessen betroffen ist oder ein sonstiges Interesse an der Bauleitplanung hat oder dies zeigt. Öffentliche Darlegung bedeutet, dass die gebotene Information die Allgemeinheit im Sinne eines unbestimmten Kreises von Personen zu erreichen geeignet ist. Die Information darf nicht auf bestimmte ausgewählte Personen beschränkt werden. Beim Planfeststellungsverfahren ist der Kreis der Beteiligten enger gezogen. Nur derjenige kann Einwendungen erheben, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden.

Bei den freiwilligen (informellen) Verfahren ist juristisch nicht determiniert, wer zu beteiligen ist und wie weit der Kreis der Betroffenheit zu ziehen ist. Die Kommune kann diese Fragen selbst entscheiden. Sie darf dabei zwar nicht willkürlich oder diskriminierend vorgehen, hat ansonsten aber weitgehend freie Hand. Die Restriktionen und Nachteile der gesetzlichen Verfahren können damit zumindest teilweise kompensiert werden. Insbesondere ist es möglich, die – negativ konnotierte – Verengung des Blickwinkels auf eine rein rechtsformale Betroffenheit auszuweiten und einen Querschnitt der Bürgerschaft einzubeziehen. Die Teile der Öffentlichkeit, die bei rein rechtsformaler Betrachtung ausgeschlossen wären, können eingebunden werden, bevor sie auf anderen Wegen ihrem Protest Luft machen.

3.2 Betroffenheit und Gemeinwohl

Beteiligung muss so angelegt sein, dass sie keine Einzelinteressen bedient, sondern dem Gesamtinteresse Rechnung trägt. Auch in Beteiligungsprozessen ist der Grundsatz der Demokratie zu beachten, dass Entscheidungen von einer Mehrheit getragen sein müssen.

Zwar gewährt der demokratische Rechtsstaat Minderheiten, namentlich im Bereich der Grundrechte, einen umfangreichen Schutz. Der Präsident des Deutschen Städtetags, Oberbürgermeister Christian Ude, weist darauf hin, dass Minderheiten missliebige Mehrheitsentscheidungen deshalb nicht grundsätzlich in Frage stellen oder gar für illegitim erklären können. Aus gutem Grund hat der Gesetzgeber bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden Quoren vorgesehen. Sie verlangen, dass eine gewisse Repräsentativität gegeben ist und nicht nur einige wenige politisch Aktive ihre Interessen ungehindert durchsetzen können.

Während die formale Definition der Betroffenheit bei den gesetzlichen Beteiligungsverfahren noch einigermaßen sicher zu handhaben ist, bereitet der Begriff der Betroffenheit an anderer Stelle erhebliche Schwierigkeiten. Und zwar vor allem dort, wo sich Bürger jenseits formeller oder informeller Verfahren lautstark zu Wort melden und ihrer Empörung sowie Betroffenheit über Projekte oder Vorhaben freien Lauf lassen. Ob solche Proteste tatsächlich Ausdruck einer allgemeinen Betroffenheit „der“ Bürger sind oder nur lautstark vorgetragene Interessen einer Minderheit, die nach dem Sankt-Florians- oder NIMBY-Prinzip („not in my backyard“) verfährt, ist von Bedeutung. Denn die Kommune und ihre Repräsentanten sind dem Gemeinwohl verpflichtet. Die Kommunalpolitik darf nicht die privilegieren, die ihre Interessen besser vertreten können oder in den Medien wirkungsvoll zur Geltung kommen, sondern sie muss das Gesamtinteresse im Auge behalten. Wenn es um eine S-Bahn-Ertüchtigung oder neue Trambahn-Trassen geht, sind nicht nur Anwohner der Baustellen betroffen, sondern auch die unüberschaubare Zahl der Fahrgäste. Wenn teure Einrichtungen gefordert werden – von Konzertsälen bis Sportstadien –, sind nicht nur die künftigen Nutzer betroffen, sondern beispielsweise auch Bürger, die mit anderen Anliegen wie Kinderbetreuung oder Schulerweiterung zurückstehen sollen. Ein Protestverhalten, das nicht auf Interessenausgleich und Diskurs, sondern politischen Aktionismus zugunsten von Einzelinteressen zielt, entzieht sich einer gemeinwohlorientierten Auseinandersetzung.

3.3 Verbindlichkeit des Beteiligungsprozesses

Verbindlichkeit setzt voraus, dass über die Bedingungen des Beteiligungsprozesses und den Umgang mit Ergebnissen Klarheit besteht. Politikverdrossenheit entsteht dann, wenn über die Reichweite der Entscheidungsmöglichkeiten unterschiedliche Vorstellungen herrschen und wenn die Möglichkeiten und Grenzen nur unzureichend deutlich gemacht wurden. Für Beteiligungsprozesse sollten klare Regeln vereinbart werden. Ziele, Inhalte und Rahmenbedingungen müssen transparent und frühzeitig kommuniziert werden. Das gilt insbesondere für rechtliche, finanzielle und fachspezifische Schranken.

Während bei den gesetzlichen (formellen) Beteiligungsverfahren feststeht, wie mit den Ergebnissen zu verfahren ist, muss diese Frage bei der Vielzahl der freiwilligen (informellen) Beteiligungsmodelle erst geklärt werden. Für eine Politik des Dialogs ist entscheidend, wie ernst die Stadt die Beteiligungsprozesse nimmt und wie sie mit Anregungen, Wünschen oder Kritik umgeht. Wenn von Anfang an Klarheit und Transparenz über das Verfahren herrscht, kann sich auch das Vertrauen in die Verbindlichkeit des Beteiligungsprozesses einstellen. Die Herausforderung besteht darin, die Willensbildungsprozesse in den kommunalen Entscheidungsgremien mit der Bürgerbeteiligung zu verzahnen. Entscheidungen im Rat gehen vielfach Absprachen zwischen den Fraktionen voraus. Wenn es keine klaren „Spielregeln“ für den Umgang mit Bürgerbeteiligungsprozessen und deren Ergebnissen gibt, wird daraus ein Defizit an Vertrauen und Glaubwürdigkeit bei den Bürgern erwachsen. Politische Festlegungen sollten deshalb nicht in einem zu frühen Stadium erfolgen. Ansonsten könnte der Eindruck entstehen, dass eine Beteiligung nur noch Alibi charakter hat. Ebenso sollte auf Ratsebene Konsens bestehen, wie mit den Ergebnissen umgegangen wird und wie sie in den weiteren Entscheidungsprozess einfließen. Für die Qualität einer Bürgerbeteiligung ist Klarheit in diesem Punkt entscheidend.

Wie sehr es bei Bürgerbeteiligung auf Qualität ankommt, zeigte eine Expertentagung der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft und der Juristenvereinigung „Gesellschaft für Rechtspolitik“ im Herbst 2011. Dort wurde kein Mangel an Quantität von Bürgerbeteiligung gesehen, die Qualität der Beteiligung wurde jedoch als defizitär beurteilt. Das Fazit lautete, dass nicht nur das „Wie“ einer Planung, sondern auch deren grundsätzliches „Ob“ als Option möglich sein müsse. Laut Ulrich Storost, Richter am Bundesverwaltungsgericht, sollten die Bürger Gewissheit haben, dass am Anfang die Entscheidung noch nicht getroffen war: „Akzeptanz erreicht man nicht, wenn ein technokratisch perfekt vorbereitetes Projekt als alternativlos dargestellt wird.“

Zu beachten ist beim Formulieren von „Spielregeln“ für Beteiligungsverfahren, dass das Verhältnis von formellen und informellen Verfahren nicht spannungsfrei ist. So hat das Bundesverwaltungsgericht in einer Entscheidung vom 03.03.2011² bei der Planfeststellung Grenzen für ein vorgelagertes Beteiligungsverfahren aufgezeigt. Konkret ging es darum, dass eine Lenkungsgruppe aus Vertretern von Bund, Land und Stadt in einer Art Mediationsverfahren eine Empfehlung erarbeiten sollte. Das Gericht vertrat die Auffassung, dass sich die Behörde keinem Einfluss aussetzen darf, der ihr die Freiheit zur planerischen Entscheidung faktisch nimmt oder weitgehend einschränkt. Der Abwägungsvorgang dürfe nicht durch ein bloßes Aushandeln der Belange ersetzt werden. Zwar sieht das Gericht keine Bedenken, ein

²Az. 988.10 - A 3 Würzburg, UPR 2011, 390 ff.

informelles Verfahren voran zu schalten, um eine allseits akzeptierte Empfehlung zu erarbeiten. Die rechtliche Grenze würde aber überschritten, wenn die Verfahrensebenen nicht mehr getrennt sind, einseitig Absprachen getroffen werden und der Gestaltungsspielraum der Behörde durch aktive Einflussnahme auf „politischer Ebene“ sachwidrig eingeengt wird.

Nicht übersehen werden darf schließlich, dass Partizipationsprozesse immer mit der Unzulänglichkeit einer asymmetrischen Verteilung der Verbindlichkeit verbunden sind. Während die Kommunen und ihre Repräsentanten für die getroffenen Entscheidungen und Abmachungen kraft Gesetzes geradestehen müssen und dafür in die politische, moralische und rechtliche Verantwortung genommen werden können, fehlt es an einer Verbindlichkeit auf Bürgerseite. Es gibt keine Gewähr, vor allem nicht bei Planungen und Verfahren, die sich über Jahre hinziehen, dass nach Jahr und Tag die einst einvernehmlich getroffenen Vereinbarungen oder gemeinsam erarbeiteten Ergebnisse immer noch akzeptiert werden. Ein Wechsel der Akteure und Wortführer kann schon dazu führen, dass man sich an Absprachen, an denen man selbst nicht beteiligt war, weder gebunden noch verpflichtet fühlt.

3.4 Repräsentative Beteiligung

Wenn Beteiligungsprozesse dem Gesamtinteresse Rechnung tragen sollen, müssen sie einerseits Gewähr dafür bieten, dass ein hinreichend repräsentativer Querschnitt der Gesamtbürgerschaft vertreten ist und andererseits die Ergebnisse sich nicht an den Interessen einzelner Gruppen, sondern am Gemeinwohl orientieren. Das erfordert nicht nur, Interessen zu klären, sondern auch zu untersuchen, inwieweit sich ein Verfahren für ein repräsentatives Meinungsbild eignet. Informelle Verfahren können angesichts ihrer geringen Beteiligungsquoten niemals die demokratische Repräsentativität des gewählten Rates oder einer unmittelbaren Abstimmung des Gemeindevolks (Bürgerentscheid) erreichen. Auch erreichen nicht alle Verfahren die beteiligungswilligen Bürger. Das bedeutet im Umkehrschluss nicht, dass informelle Verfahren per se für eine Beteiligung ungeeignet wären. Die Herausforderung liegt darin, sich die Grenzen und Beschränkungen einer Beteiligungsform und die Aussagekraft einer „Bürgerbeteiligung“ vor Augen zu führen und bei Entscheidungen im Rat, die mit einer Bürgerbeteiligung einhergehen, zu thematisieren.

Wie repräsentativ sind Bürgerhaushalte?

Am Beispiel des „Bürgerhaushalts“ lassen sich diese Schwierigkeiten aufzeigen. Schon der Begriff ist unklar. Er bezeichnet eine Entwicklung, die versucht, in der Haushaltspolitik partizipative Elemente zu etablieren. Bürgerhaushalte sind neue Formen der Partizipation. Seit 2000 werden sie vor allem von der Bertelsmannstiftung protegiert. Bei der Verleihung des Reinhard Mohn Preises 2011 hat die Stiftung ein Bürgerhaushaltsprojekt der brasilianischen Stadt Recife ausgezeichnet. Hervorgehoben wurde zwar, dass die Distanz

zwischen Politik und Bürgern durch Kooperation und Beteiligung abgebaut werden könne und das Konzept die repräsentative Demokratie ergänze, da die Bürger in Recife direkt und mit dem Stadtrat gemeinsam über die Verteilung eines zehnpromigen Anteils des Gesamtetats entscheiden können. Die Beteiligung an den Bürgerforen in Recife liegt bei einer Gesamteinwohnerzahl von 1,5 Millionen Einwohnern derzeit aber nur bei drei Prozent. Die Partizipationsquoten bei Bürgerhaushaltsprojekten in Deutschland liegen in der Regel noch niedriger. Damit stellt sich nicht nur die Frage der Legitimität, sondern auch der Repräsentativität, so dass es gewagt erscheint, von „Bürgerhaushalt“ zu sprechen.

Hinzu kommt, dass das Gesetz die Entscheidung über den Haushalt dem Rat vorbehält. Eine Entscheidung über die Haushaltssatzung in Form eines Bürgerentscheids ist nach Art. 18a Absatz 3 GO ausdrücklich verboten. In der Praxis machen Bürger Vorschläge zur Verwendung einer bestimmten Summe oder Einsparvorschläge, und der Rat entscheidet. Um sachgerechte Entscheidungen zu fällen, muss sachgerecht informiert werden. Das ist bei einem Haushalt keineswegs trivial. Bezieht sich die Mitwirkung nur auf einen abgegrenzten Teil des Haushalts, hält sich die Informationsnotwendigkeit in Grenzen. Dafür kann der Eindruck entstehen, die Bevölkerung würde mit Marginalien abgespeist. Erstreckt sich die Mitwirkung auf einen substantiellen Teil des Haushalts, muss umfassend informiert werden. Dann aber wird es unübersichtlich. Wer kann schon auf Anhieb die Haushaltssystematik lesen und verstehen, erst recht die Hintergründe erfassen und bewerten, die mit einzelnen Haushaltsansätzen verbunden sind? Meist erweist sich die hohe Komplexität des kommunalen Haushalts (geschweige denn des Haushaltsrechts) sowie der oft geringe Kenntnisstand der Bürger bei kommunalpolitischen Fragestellungen als hinderlich für eine Beteiligung. Ob der Bürgerhaushalt taugliches Instrument für Bürgerbeteiligung ist, wird deshalb kontrovers beurteilt, zumal er in der Regel mit erheblichen Kosten verbunden ist. Von den insgesamt rund 12.000 Kommunen in Deutschland befassen sich nach dem 5. Statusbericht zu Bürgerhaushalten in Deutschland 237 mit dem Konzept eines Bürgerhaushalts. Zu den aktiven Kommunen, die einen Bürgerhaushalt eingeführt haben oder sich für dessen Einführung interessieren, zählen 115 Kommunen.

4. Web 2.0 / E-Partizipation

Aktuellen Studien zufolge nutzen 75 Prozent der Bevölkerung das Internet. Das Web 2.0 hat die Kommunikationsstrukturen grundlegend verändert. Die Generation der „Digital Natives“, die mit digitalen Technologien aufgewachsen sind, kommuniziert und organisiert sich mit einer Selbstverständlichkeit in Facebook, Twitter und anderen Social-Media-Angeboten, die erstaunliche Dimensionen erreicht. Kein Bereich des gesellschaftlichen und politischen Lebens kann sich dieser Entwicklung mehr entziehen. Die dort entwickelte Kultur und Geschwindigkeit der Kommunikation gehorchen nicht mehr den gewohnten Verlautbarungs-

wegen der Kommunen über Presseverteiler, Printmedien, Homepages oder amtliche Mitteilungsblätter. Soziale Vernetzung findet unmittelbar und direkt über elektronische Plattformen wie Facebook oder Google+ statt. Die Internetfunktionalität vieler Handys sorgt für eine omnipräsente Erreichbarkeit rund um die Uhr. In kürzester Zeit verbreiten sich Nachrichten und bilden sich Meinungen. Bisweilen wird im Handumdrehen eine Vielzahl an Unterstützern für kurzfristige Aktionen wie Flashmobs oder Smartmobs mobilisiert. Nicht selten ereignen sich solche Aktionen ohne Wissen der Kommune.

Web 2.0 ist ein Schlagwort, das für eine Reihe interaktiver Elemente des Internets verwendet wird. Bei der ersten Internetgeneration wurden Informationen bereitgestellt und vom Nutzer abgerufen („Ein-Weg-Kommunikation“, Web 1.0). Web 2.0 steht für eine Generation, bei der die Nutzer die Inhalte nicht nur konsumieren, sondern selbst bereitstellen. Das Internet ist zum „Mitmach-Internet“ und zu einem Instrument für E-Partizipation geworden.

Als **Social Media** werden alle Medien (Plattformen) verstanden, die die Nutzer über digitale Kanäle in der gegenseitigen Kommunikation und im interaktiven Austausch von Informationen unterstützen.

Die Schnelligkeit und Unmittelbarkeit des Kontakts zu tausenden Nutzern bedeutet nicht nur für die Kommunikation der Bürger untereinander einen Quantensprung, sondern auch für die Kommunen. Der Präsident des Deutschen Städtetags, Christian Ude, appelliert, die neuen Medien zu nutzen, in denen gewaltige Potenziale für Information, Artikulation und Mitwirkung schlummern. Es eröffnet sich die Möglichkeit, jenseits der traditionellen Zeitungsleserschaft breite Bevölkerungsschichten zu informieren. Die Rückkanalfähigkeit erlaubt eine unmittelbare Reaktion auf politische Entwicklungen. Viele Kommunen haben sich selbst in soziale Netzwerke begeben. Die unterschiedliche Ausprägung ihrer Auftritte zeigt, dass man sich mit den Eigenheiten des Web 2.0 noch zurechtfinden muss. Mit der bloßen Übernahme der Inhalte städtischer Homepages ist es nicht getan. Das Web 2.0 lebt von Interaktion und kontinuierlicher Kommunikation. Wo diese nicht stattfindet, erlahmt das Interesse. Die Einführung kann in Kommunen nicht einfach nebenbei erfolgen, sondern benötigt eine durchdachte Social Media-Strategie. Beispiele hierzu finden sich im Praxisteil.

4.1 Auswirkungen für die Demokratie

Die Nutzung des Web 2.0 ist nicht allein eine Frage der instrumentellen Umsetzung. Sie muss in ihren Auswirkungen auf das demokratische Gemeinwesen hinterfragt werden. Wie der „arabische Frühling“ zeigt, kann das Netz einen Beitrag zur Demokratisierung und Mitmachkultur leisten. Extremistische Auftritte zeigen allerdings, dass mit der Nutzung sozialer Netzwerke auch negative Potenziale und Manipulationsmöglichkeiten verbunden sein können.

Das rasante Wachstum der sozialen Netzwerke vergegenwärtigt, in welchem Maß diese Plattformen zu einem mächtigen öffentlichen Raum geworden sind. Anders als beim realen Marktplatz folgen der Zutritt und das Verhalten im virtuellen öffentlichen Raum nicht öffentlich legitimierten Regeln, sondern Vorgaben privater Betreiber. Es stellt sich die Frage, ob und wie damit den Grundsätzen der Demokratie Rechnung getragen wird. Das gilt nicht nur für die Problematik der „digitalen Spaltung“ der Gesellschaft, sondern auch für die Frage, wer über den öffentlichen Raum bestimmt.

Im antiken Griechenland war der zentrale öffentliche Raum, die Agora, das Merkmal der griechischen Polis. Ihr kam eine herausragende Rolle für das geordnete Zusammenleben in einer Gemeinschaft zu. Heute sind die sozialen Netzwerke für viele zu diesem zentralen „öffentlichen“ Ort geworden. Dort organisieren und tauschen sich Menschen privat und öffentlich über kulturelle, gesellschaftliche und politische Dinge aus. Anders als die reale, wird die virtuelle Agora nicht von der Öffentlichkeit, sondern von globalen Unternehmen mit kommerziellen Zielen beherrscht. Deren Maxime ist nicht der Dienst am Gemeinwohl, sondern das private Gewinninteresse. Es geht nicht um die bessere Form der Demokratie, sondern um die kommerzielle Nutzung von Daten. Wer sich nicht in die Hände privater Unternehmen begeben will, bleibt ausgeschlossen oder muss seine persönlichen Daten zur kommerziellen Verwertung preisgeben. Zu kurz kommt, welche Gefahren die private Verfügbarkeit über einen „öffentlichen Raum“ für die freiheitliche und rechtsstaatliche Demokratie birgt. Zu kurz kommt, dass der freiheitliche und demokratische Rechtsstaat Gewähr bieten muss, dass Meinungsbildung in öffentlichen Räumen frei von Einflussnahme und Manipulation erfolgen kann.

Welche Folgen sich aus der Abhängigkeit von privaten Betreibern ergeben können, musste die Stadt München im Februar 2012 erfahren. Ohne Vorwarnung und weitere Information wurde die Facebook-Seite des offiziellen Stadtportals mit über 400.000 Fans abgeschaltet. Die Community war von einem Moment auf den anderen nicht mehr da. Dabei ging es nicht nur darum, dass Anfragen von Besuchern und Bewohnern plötzlich ins Leere liefen, sondern um das Ansehen der Stadt sowie einen wichtigen Faktor des Tourismus. Es gab noch nicht einmal einen Ansprechpartner. Facebook hatte sich kurzerhand entschieden, Städtenamen im Seiten-Titel nicht mehr zu erlauben und dafür eine neue Kategorie einzuführen.

Das Web 2.0 wirft die Frage auf, welche demokratische Relevanz die dort gebildeten Meinungen haben. Diese Fragen stellen sich bei Online-Abstimmungen oder Internetforen. Soweit die Kommunen selbst zu diesem Mittel greifen, sind zumindest der Gegenstand der Abfrage und die Wahl des Mittels demokratisch legitimiert. In Erlangen konnte die Bevölkerung abstimmen, ob sie ein neues Logo für die Stadt will. Und in Hof wurde der Standort des

Weihnachtsmarkts abgefragt. Das geschah mit Wissen und Wollen der Stadt. Ungewollter öffentlicher Druck kann über die neuen sozialen Netzwerke entstehen, wenn ohne Beteiligung der Kommunen Meinungsbildungsprozesse zu öffentlichen Fragen losgetreten werden. Etwa wenn per Facebook binnen kurzem Tausende mobilisiert werden, um die Benennung eines Tunnels in Schwäbisch Gmünd nach Bud Spencer zu fordern oder in Neu-Ulm Diskothekenbesucher gegen eine Sperrzeitverlängerung mobil machen. Aus demokratischer Sicht sind solche Abstimmungen schon deshalb zu hinterfragen, weil die Mobilisierung einer bestimmten Zahl Gleichgesinnter weder die Frage beantwortet, wie repräsentativ deren Begehren – soweit sie sich namentlich überhaupt zu erkennen geben – im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung ist, noch ein Rückschluss darauf gezogen werden kann, inwieweit ihr Anliegen dem Gemeinwohl dient.

4.2 Digitale Spaltungstendenzen

Bei der politischen Mitwirkung im Internet ist zu bedenken, dass nicht alle Bürger in der Lage oder willens sind, diesen Weg zu wählen. Bei einer öffentlichen Meinungsbildung darf es aber nicht zu einer digitalen Spaltung kommen. Nach dem aktuellen (N)Onliner Atlas 2011 der Initiative D21 liegt der Anteil der „digitalen Außenseiter“ derzeit bei 26 Prozent. Deren Durchschnittsalter beträgt 62,5 Jahre, 59 Prozent sind weiblich, haben ein unterdurchschnittliches Einkommen und eine geringe formale Bildung. Die Gruppe der „digitalen Profis“ beträgt nur 12 Prozent. Ihr Durchschnittsalter liegt bei 37,2 Jahren, 69 Prozent sind männlich und sie verfügen über das höchste durchschnittliche Einkommen. Manche sprechen deshalb davon, dass vor allem Partizipationseliten oder Netzaktivisten von der Entwicklung profitieren, weniger der „einfache Bürger“. Nach den Daten der Forschungsgruppe Wahlen zeigt sich bei der Internetnutzung nicht nur eine Kluft zwischen Männern (80 Prozent) und Frauen (67 Prozent), sondern auch bei Bildungsabschlüssen. Während 94 Prozent mit Hochschulabschluss und 85 Prozent mit Mittlerer Reife das Internet nutzen, sind es nur 57 Prozent mit Hauptschulabschluss und lediglich 34 Prozent ohne Hauptschulabschluss oder Lehre. Ebenso zieht sich die Trennlinie durch die Altersgruppen. Etwa 89 Prozent der 14- bis 20-jährigen sind Mitglied in einem sozialen Netzwerk. Das Durchschnittsalter liegt bei vierzig Jahren, der Anteil der unter Fünfzigjährigen bei 95 Prozent. Bei der Generation 50-Plus sind lediglich 47 Prozent online, bei der Generation 60-Plus rund 35 Prozent. Diese Zahlen zeigen, dass es nicht nur eine Partizipationslücke im Internet gibt. Sie werfen die Frage nach der sozialen Beteiligungsgerechtigkeit auf.

4.3 Rechtsunsicherheit beim Datenschutz

Mit der Nutzung der sozialen Medien gehen Fragen des Datenschutzes einher. Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz neigt dazu, die Einbindung des „Gefällt-mir-Buttons“ von Facebook nicht als datenschutzkonform anzusehen und rät zu einer einfachen Verlinkung. Bei der Einrichtung von Fanseiten bei Facebook äußert er Bedenken. Eine abschließende Bewertung steht derzeit noch aus. Auch die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder haben auf ihrer Konferenz vom 28./29. September 2011 festgestellt, dass die direkte Einbindung von Social-Plugins von Facebook, Google, Twitter und anderen Plattformbetreibern in die Webseiten deutscher Anbieter ohne hinreichende Information der Internet-Nutzer und ohne Einräumung eines Wahlrechtes nicht mit deutschen und europäischen Datenschutzstandards im Einklang steht. Für die Kommunen besteht Rechtsunsicherheit. Zudem stellt sich die Frage, inwieweit sich privat beherrschte und dem nationalen Zugriff nicht unterliegende Netzwerke für die Durchführung von öffentlichen Bürgerbeteiligungsprozessen eignen. Einige Städte bieten eigene Plattformen für die Beteiligung von Bürgern an, wie Nürnberg für die Online-Beteiligung an der Lärmaktionsplanung (siehe Beispiel im Praxisteil). Dies schließt einen Facebookauftritt nicht aus. Der eigentliche Prozess der Beteiligung erfolgt jedoch auf einer anderen Plattform, die mit einem Link verknüpft werden kann. Angesichts der Kosten und des Aufwands, der mit der Entwicklung solcher Plattformen einhergeht, ist der Staat gefordert, die Kommunen durch die Bereitstellung einheitlicher Strukturen und Instrumente zu unterstützen.

4.4 Organisatorische Herausforderung

Die Kommunikation von Politik und Verwaltung mit einer steigenden Zahl von Onlinenutzern, gepaart mit deren Erwartung, sofort Antworten zu erhalten, stößt an die Grenzen herkömmlicher Entscheidungsstrukturen. Dies gilt dann, wenn mehrere Verwaltungsstellen betroffen sind. Oder wenn Bürgermeister und Rat vorher hätten informiert werden wollen – das aber erst im Nachhinein klar wird. Eine neue Kommunikationskultur kann unter solchen Bedingungen nur gelingen, wenn sie mit einer neuen Vertrauenskultur einhergeht. Dabei steht der Wunsch nach schnellen Reaktionen bisweilen in Widerspruch zu dem Umstand, dass Verwaltung und Politik widerstreitende Einzel- oder Gruppeninteressen zu prüfen haben, ob sie mit dem Gemeinwohl und dem Recht in Einklang gebracht werden können. In jedem Fall muss geklärt werden, welche Ziele mit dem Einsatz des Web 2.0 verfolgt werden, also, ob es um Öffentlichkeits- und Pressearbeit, die Beantwortung von Bürgerfragen, die Integration in interne Arbeitsprozesse oder den fachlichen Diskurs von oder mit Mitarbeitern geht.

5. Beteiligung erfordert Ressourcen

Der Einsatz neuer Kommunikationsformen erfordert Ressourcen. Umfangreiche Beteiligungsprozesse auf dem realen Marktplatz können ebenso wenig zum Nulltarif realisiert werden wie die neue virtuelle Agora des Web 2.0. Bereits der Einsatz informeller Beteiligungsverfahren im Vorfeld von Stadtplanungsvorhaben zieht bisweilen fünf- bis sechsstelligen Ausgaben nach sich. Auch der Aufbau und die Betreuung einer virtuellen Beteiligung sind kostenintensiv. Das betrifft nicht nur den technischen Aufwand für die Plattform, sondern vor allem deren personelle Betreuung. Die Stadt Würzburg benötigt für die Betreuung ihres Internetbereichs, der monatlich 1,3 Millionen mal angeklickt wird, drei Mitarbeiter, denen wiederum Inhalte von 80 Sachbearbeitern aus Dienststellen und Fachbereichen zugearbeitet werden. In schnell agierenden sozialen Netzwerken kommt hinzu, dass die Diskussion fortlaufend verfolgt und auf kommunalrelevante Entwicklungen kurzfristig reagiert werden muss.

Ob sich der verstärkte Einsatz von Beteiligungsinstrumenten im Ergebnis „rechnet“, kann nur im Einzelfall beurteilt werden. Am Anfang und am Ende eines Beteiligungsprozesses sollte der Blick immer auf Kosten, Nutzen und Ertrag gerichtet und eine kontinuierliche Evaluation durchgeführt werden.

6. Bürgerbeteiligung als Thema auf Bundes- und Landesebene

Bürgerbeteiligung betrifft die Kommunen weder allein, noch werden die rechtlichen Rahmenbedingungen auf kommunaler Ebene vorgegeben. Die finden sich in Bundes- und Landesgesetzen sowie im EU-Recht. Auch die öffentliche oder veröffentlichte Wahrnehmung hat weniger die Vielzahl der unspektakulären, tagtäglichen Beteiligungsprozesse in den Kommunen im Fokus, sondern einige wenige umstrittene Großprojekte auf Bundes- und Landesebene. Der bayerische Innenminister Joachim Herrmann kommentierte: „Jedes Jahr gehen in Bayern tausende Infrastruktur- und Bauprojekte völlig reibungslos über die Bühne, davon spricht kein Mensch. Die wenigen Fälle mit Konfliktstoff finden dann aber große öffentliche Resonanz.“

Dass alle staatlichen Ebenen dem Thema Bürgerbeteiligung einen noch größeren Stellenwert beimessen, zeigen folgende Entwicklungen:

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag zum Ziel gesetzt, die Bürgerbeteiligung zu verbessern. Wie das geschehen soll, haben der Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Peter Ramsauer und Bundesinnenminister Hans-Peter Friedrich in einer

Pressekonferenz am 28.03.2012 deutlich gemacht. Friedrich stellte den Entwurf eines „Planungsvereinheitlichungsgesetzes“ vor. Das Gesetz soll im Herbst in Kraft treten. Es sieht vor, bei Großvorhaben eine „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ noch vor dem eigentlichen Genehmigungsverfahren einzuführen. Friedrich: „Derzeit wird die Öffentlichkeit allerdings oft erst im förmlichen Verwaltungsverfahren beteiligt, also erst dann, wenn die Planung eines Vorhabens bereits abgeschlossen ist. Dies wollen wir ... ändern.“ Intention des neuen Gesetzes ist es, Konflikte zu vermeiden, nachfolgende Verfahren zu entlasten und Streitigkeiten vor Gericht zu reduzieren.

Bundesminister Ramsauer legte gleichzeitig den Entwurf eines 81seitigen Handbuchs zur Bürgerbeteiligung bei der Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor vor³. Es enthält einen Überblick über bestehende Beteiligungsmöglichkeiten und macht Vorschläge, wie diese noch besser und effektiver genutzt werden können. Darüber hinaus enthält es einen „Werkzeugkasten“ von Instrumenten, die sich bewährt haben und bei künftigen Projekten als Leitfaden dienen können. Nach einem Konsultationsverfahren soll das endgültige Handbuch im Herbst veröffentlicht werden. In einem Zeitungsinterview vom 22.11.2011 warnte Ramsauer aber ebenso davor, dass der Trend zur „Partizipationsdemokratie“ zu einem überdurchschnittlichen Einfluss gut organisierter Gruppen führe.

Auf Ebene der EU gibt es seit 1. April 2012 erstmals ein länderübergreifendes Beteiligungsinstrument, die „Europäische Bürgerinitiative“. Sie muss aus mindestens sieben Personen aus sieben verschiedenen EU-Ländern bestehen. Ihr wird das Recht eingeräumt, die Kommission zu verpflichten, konkrete Themen zu beraten. Voraussetzung ist, dass innerhalb eines Jahres insgesamt eine Million Unterschriften gesammelt werden. Die Mindestzahl der Unterschriften für jedes Land ist abhängig von den Sitzen im Europäischen Parlament⁴.

Der Bayerische Ministerpräsident Horst Seehofer hat Ende November 2011 nach der Niederlage der Stuttgart-21-Gegner vorgeschlagen, die Bayerische Verfassung zu ändern, um Volksentscheide bei Großprojekten zu ermöglichen. Im Februar 2012 kündigte er an, nach der Bundestagswahl das Thema Volksentscheid bundesweit anzugehen. Anlässlich einer gemeinsamen Kabinettsitzung der bayerischen und der sächsischen Staatsregierung am 13.03.2012 führte der Ministerpräsident aus, dass beide Länder auf mehr Bürgerbeteiligung in Deutschland setzen. Hierzu gehörten auch Zukunftsfragen Europas, wie die Übertragung von Kompetenzen oder zusätzliche finanzielle Leistungen.

³ www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/81212/publicationFile/54326/handbuch-buergerbeteiligung.pdf

⁴ Nähere Infos enthält ein Leitfaden: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/guide>

Der Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung hat sich Ende Februar 2012 zur Teilhabe der Bürger an Entscheidungen geäußert. In seinem Bericht heißt es, Bürgerbeteiligung sollte nicht nur eine Form sein, die Unzufriedenheit mit einer getroffenen politischen Entscheidung kund zu tun, sondern von vorneherein in die Entscheidungsstruktur als aktives Instrument zur Veränderung eingebunden werden. Der Zukunftsrat empfiehlt konkret:

- Wenig komplexe Fragestellungen, die die Bevölkerung in ihrer Breite betreffen und für eine Entscheidung nicht umfangreiches Expertenwissen voraussetzen, können durch Elemente der direkten Demokratie wie Volksentscheide geregelt werden.
- Bei komplexen Fragestellungen sollte auf komplexere Instrumente der Bürgerbeteiligung hingewirkt werden. Bürger-, Regional- oder Verbraucherkonferenzen könnten dazu ein Instrument bieten. Die Auswahl der Beteiligten sollte auf der Basis soziodemografischer Kriterien repräsentativer Stichproben erfolgen.
- Für zeitkritische Entscheidungen könne es sinnvoll sein, die Möglichkeiten der Internetkommunikation einzusetzen.
- Langwierige Planungsvorhaben sollten möglichst früh für Formen der Bürgerbeteiligung geöffnet werden. Man sollte sich nicht alleine auf Behörden und Verbände beschränken und schon frühzeitig bei der Entwicklung von Planungsalternativen die Grundlage für eine von der Gesellschaft getragene Meinung legen.

Wie die Bürgerbeteiligung bei der Energiewende mit dem Bau von Stromtrassen, Windparks, Speicher- und Kraftwerken gehandhabt werden soll, ist noch unklar. Bundes- und Landespolitiker sind sich zwar einig, dass der Bürgerbeteiligung ein besonderer Stellenwert zukommt. Offen ist aber, wie Beteiligungsprozesse mit relativ klarer Frontstellung bürgerfreundlich gestaltet werden sollen. Bei der Suche nach einem neuen Atommüll-Endlager hat das Bundesumweltministerium die Entwicklung eines entsprechenden Verfahrens angekündigt.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat einen Bürgerdialog zur Energiewende im November 2011 durchgeführt. Der Wunsch nach mehr Beteiligung stand ganz oben auf der Wunschliste. Die im Bürgerreport erarbeiteten Handlungsempfehlungen (www.bmbf.de/pubRD/Buergerreport_EtfdZ.pdf) zeigen, dass es den Menschen nicht nur ein Anliegen ist, aktiv an der Energiewende mitzuarbeiten, sondern diese auch mitzufinanzieren. Die Forderung an die Politik lautet, gesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine Teilhabe an Planungsentscheidungen für lokale und regionale Energieversorgung sichern. Die Bürger wollen so früh wie möglich in einen transparenten, gleichberechtigten und neutral moderierten

Dialog integriert werden, etwa bei der Entscheidung über die Trassenführung von Überlandleitungen im Raumordnungsverfahren über die Regionalplanung bis zum Flächennutzungsplan. Die bisherigen Möglichkeiten werden als nicht ausreichend erachtet. Zugleich wird mehr Information über die Formen und Möglichkeiten der Beteiligung gewünscht. Von Bildungseinrichtungen wird erwartet, dass sie eine aktive Beteiligungskultur vermitteln. Wichtig ist vielen Bürgern, sich etwa über Genossenschaften an regionalen Energieversorgern finanziell beteiligen zu können.

In Baden-Württemberg hat die Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Gisela Erler, einen Fahrplan mit sieben Schwerpunkten vorgestellt, mit dem die Landesregierung Bürgerbeteiligung verankern will. Gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden und Vertretern der Zivilgesellschaft sowie der Wissenschaft soll eine Allianz für Beteiligung eingerichtet werden. Geplant ist die Absenkung des Quorums für Volksabstimmungen und die Stärkung der Rechte der Bürger bei Bürgerentscheiden sowie durch ein Informationsfreiheitsgesetz. Die Beamtenausbildung und Beamtenfortbildung soll stärker auf Beteiligung ausgerichtet werden. Bis zum Sommer sollen Eckpunkte eines Leitfadens für eine neue Planungs- und Beteiligungskultur vorgelegt und diskutiert werden. Ebenso wird eine Online-Beteiligungsplattform erstellt. Als erster Schritt soll ein Programm für Beteiligungslotsen in Kommunen entwickelt werden.

7. Resümee - Folgerungen und Forderungen

Bürgerbeteiligung kann und soll repräsentative Demokratie nicht ersetzen. Sie kann das Verhältnis von Politik und Bürgerschaft im Sinne eines fröhlichen Bekenntnisses zur repräsentativen Demokratie verbessern und Akzeptanz fördern. Voraussetzung ist, dass demokratisch gewählte Repräsentanten nicht institutionell durch Schlichter oder Vermittler ersetzt werden, die weder über demokratische Legitimation verfügen noch Verantwortung für ihre Entscheidungen tragen. Damit würde das Modell der Demokratie Schaden nehmen und Misstrauen nach dem Motto „politisch Lied, ein garstig Lied“ geschürt. Demokratie kann nur erfolgreich sein, wenn Bürgerbeteiligung einen Beitrag leistet, dass gegenseitiges Vertrauen und Verständnis wächst.

Bürgerbeteiligung kann nur bei einem Bruchteil der Entscheidungen einer Kommune möglich sein. Denn in Städten und Gemeinden sind Jahr für Jahr tausende Entscheidungen zu treffen, um die Grundbedürfnisse der Bevölkerung durch neue Kinderkrippen und Schulerweiterungen, Wohnungsbauten und Verwaltungsgebäude, öffentliche Verkehrsmittel, soziale Leistungen und kulturelle Angebote zu befriedigen. Getroffen werden müssen diese Entscheidungen durch Zehntausende ehrenamtlicher Stadträte und Gemeinderäte, die demokratisch gewählt

sind und sich jahrelang sachkundig gemacht haben. Gute Bürgerbeteiligung sollte diese – ehrenamtliche – Arbeit am Gemeinwesen würdigen.

7.1 Folgerungen für Städte und Gemeinden

- **Regeln des Ablaufs von A bis Z klarmachen**

Die Entwicklung einer erfolgreichen Beteiligungsstrategie und der Aufbau einer Beteiligungskultur setzt voraus, dass klar ist, warum, wofür, wann, womit, wie lange und mit wem ein Beteiligungsprozess stattfindet. In den kommunalen Entscheidungsgremien sollte eine Verständigung erfolgen, wie Beteiligungsergebnisse eingebracht, behandelt und deren Umsetzung mit der Öffentlichkeit kommuniziert werden soll. Der Ressourcenbedarf ist vor Beginn zu klären.

- **Frühzeitig beginnen**

Eine Beteiligung sollte frühzeitig erfolgen, bevor formelle Verfahren stattfinden und bevor Vorhaben so konkretisiert sind, dass Alternativen ausscheiden. Ein Beteiligungsprozess sollte lösungs- und nicht kritikorientiert sein.

- **Aktive Rolle behalten**

Die Kommune sollte eine auf Dauer angelegte aktive Rolle auch in der Kommunikation mit den Bürgern im Web 2.0 übernehmen. Die Beteiligung darf sich jedoch nicht auf das Web 2.0 beschränken, sondern muss weiter von Mensch zu Mensch auf dem Marktplatz stattfinden.

- **Verantwortlichkeit des Rats betonen**

Die Kommune sollte deutlich machen, dass die gewählten Ratsmitglieder und Bürgermeister über eine Legitimation durch allgemeine Wahlen verfügen. Sie sind dazu berufen, Entscheidungen für das örtliche Gemeinwesen zu treffen und sie stehen dafür auch rechtlich in der Verantwortung. Kommunale Mandatsträger sollten sich selbstbewusst und offensiv zu ihrem Gestaltungsauftrag bekennen.

- **Verständlich und offen informieren**

Auf transparente Information und verständliche Sprache ist insbesondere bei komplexen Verfahren zu achten. Visualisierungen und interaktive Möglichkeiten sollten genutzt und Unterlagen online zur Verfügung gestellt werden.

- **Sagen, was geht und was nicht geht**

Es sollte klar aufgezeigt werden, in welcher Phase sich ein Projekt befindet, welche Entscheidungen bereits getroffen wurden und welche Entscheidungsspielräume noch bestehen. Der rechtliche Rahmen und die Grenzen der Einflussnahme sollten kommuniziert werden. Ebenso, dass Bürgerbeteiligung nicht automatisch zu einvernehmlichen oder allseits akzeptierten Entscheidungen führt und Mehrheitsentscheidungen zur Demokratie gehören, die von der „unterlegenen“ Seite zu respektieren sind.

- **Aus einer Hand informieren und kommunizieren**

Zu empfehlen ist die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle in der Verwaltung. Auch im Internetauftritt einer Kommune sollte der Beteiligung ein zentraler Platz eingeräumt werden. Für öffentliche Diskussionen im Internet bieten sich kommunale Foren unter kommunaler Moderation an.

- **Auf situationsgerechte Ausgestaltung und repräsentative Ergebnisse achten**

Beteiligungsprozesse sollten mit Blick auf Anlass, Gegenstand und unterschiedliche Interessenslagen situationsgerecht ausgestaltet werden und zu repräsentativen Ergebnissen führen. Dafür steht ein breites Spektrum an informellen Beteiligungsmethoden zur Verfügung.

- **Regelungen für Umgang mit sozialen Medien treffen**

Die Nutzung des Web 2.0 erfordert organisatorische und personelle Weichenstellungen sowie die Anpassung von Verwaltungsabläufen. Es muss klar sein, wer was darf. Neben den verwaltungsinternen Fragen sind auch die Bedingungen für eine Teilnahme der Bürger an Online-Plattformen zu regeln (z.B. Ausschluss bei diskriminierenden, beleidigenden, verletzenden oder rassistischen Äußerungen sowie deren Löschung). Bei Online-Abstimmungen sind Vorkehrungen gegen Mehrfachvoten Einzelner zu treffen.

7.2 Forderungen an Land und Bund

- **Planungsverfahren bürgerfreundlicher machen**

Bund und Länder müssen die gesetzlichen Planungsverfahren verständlicher und bürgerfreundlicher gestalten. Gesetzliche Informationsansprüche und eine frühzeitige

Miteinbeziehung von Bürgern in Planfeststellungsverfahren tragen dazu bei. Daher ist zu hinterfragen, ob Privaten die Einbeziehung der Bürger freigestellt werden sollte, wie dies der Entwurf des Planvereinheitlichungsgesetzes vorsieht.

- **Zentrale Informationen anbieten**

Bund und Land müssen auf zentralen Internetseiten die Möglichkeiten, Zuständigkeiten sowie rechtlichen Grenzen der Bürgerbeteiligung übersichtlich und transparent aufzeigen. Bei Projekten und Vorhaben von Bund und Land muss dargelegt werden, wo die Einflussmöglichkeiten einer Bürgerbeteiligung liegen, wer die Verantwortung für den Beteiligungsprozess trägt (Staat oder Kommune), wer die Entscheidung trifft und in welcher Weise Anregungen und Einwendungen aus dem Beteiligungsprozess in die Entscheidung eingeflossen oder warum sie nicht berücksichtigt worden sind.

- **Informelle Beteiligungsverfahren nutzen**

Bund und Land sollten – ebenso wie die Kommunen – die gesetzlichen Beteiligungsverfahren im Interesse einer besseren Beteiligungsqualität um informelle Instrumente ergänzen. Die Beteiligung darf sich nicht nur auf das „Wie“ eines Vorhabens, sondern muss sich auch im Rahmen des Zulässigen auf das „Ob“ erstrecken.

- **Kommunale Beteiligungsergebnisse respektieren**

Bund und Land müssen bei ihren Beteiligungsprozessen auch auf kommunale Entscheidungen Rücksicht nehmen, die unter Bürgerbeteiligung zustande gekommen sind. Dies gilt insbesondere bei der Umsetzung der Energiewende.

- **Kontinuierlich evaluieren**

Bund und Land sollten ihre Beteiligungsprozesse fortlaufend evaluieren.

- **Ressourcen bereitstellen**

Bund und Land müssen zusätzliche Ressourcen für eigene und kommunale Beteiligungsprozesse bereitstellen.

- **Voraussetzungen für landesweite und sichere Beteiligung im Web 2.0 schaffen**

Bund und Land müssen mit einem Ausbau der Breitbandnetze die Voraussetzungen für eine Teilhabe aller Bürger an Beteiligungsprozessen im Web 2.0 schaffen und für Rechtssicherheit beim Einsatz internetbasierter Verfahren sorgen. Das Land muss den Kommunen eine Basiskomponente für eigene Beteiligungsplattformen zur Verfügung stellen.

II. Praxisteil

1. Beispiele aus bayerischen Städten und Gemeinden

Es gibt so viele Beispiele zur Bürgerbeteiligung, dass eine vollständige Aufzählung weder möglich noch sinnvoll wäre. Ein Blick in die Praxis zeigt, wie groß das Spektrum an Möglichkeiten der Information, Kommunikation und Mitentscheidung ist.


1.1 eBürgerdialog – Bamberg

Die Stadt Bamberg ist in sozialen Netzwerken aktiv. Bilder und Videos werden auf Flickr oder YouTube eingestellt und auf www.bamberg.de eingebunden. Aktuelle Meldungen der Stadt werden über Facebook, Twitter oder RSS-Feeds verbreitet. Auf ihrer Homepage bietet die Stadt die Möglichkeit eines Online-Bürgerdialogs. Bürger können der Stadtverwaltung dort Missstände und Probleme, aber auch Lob und Wünsche mitteilen. Der Stand der Bearbeitung und die Antworten der Verwaltung sind für jedermann sichtbar.

Beworben wurde der eBürgerdialog über das Internet. Binnen weniger Wochen gab es rund 100 Einträge. Die Resonanz ist positiv, da der Bürger nicht den richtigen Ansprechpartner suchen muss. Diese Suche übernimmt die Stelle für Bürgeranfragen. Trotz einer gewissen Anonymisierung (der Name des Eintragenden wird nicht offen gelegt), ist die Kommunikation seriös und zielgerichtet. Es gab Lob für die schnelle Beantwortung von Fragen und die Lösung von Problemen.

<http://www.stadt.bamberg.de/index.phtml?mNavID=1829.133&sNavID=1829.694&La=1>

Absolutes Halteverbot in der Jahnstraße bis 20 Uhr!!!
Bamberg-Ost, Verkehr, ☆☆☆☆☆



Seit einiger Zeit ist das absolute Halteverbot in der Jahnstraße von der Moosstraße kommend, dass an allen Schultagen rund um die Uhr galt, gelockert worden und man darf jetzt unter der Woche ab 20 Uhr und am Wochenende ganztags parken. Aber anscheinend können viele Autofahrer (zu 99% Sportler im M...

Kommentar des Bearbeiters: Die Polizei und der Parküberwachungsdienst wurden bezüglich der Falschparker in der Jahnstraße informiert.

Mehr ...

👎 Beschwerde eingetragen am: 09.11.2011, ✅ Abgeschlossen

Weitere Beispiele:

Das Land Brandenburg hat einen Dienst eingerichtet, mit dem Bürger mitteilen können, wo es ein Infrastrukturproblem gibt: Schlaglöcher, wilde Deponien, Barrieren für ältere oder behinderte Menschen.

<http://maerker.brandenburg.de/lis/list.php?page=maerker>.

In England gibt es ein ähnliches Angebot unter <http://www.fixmystreet.com/>.

1.2 Digitales Stadtgedächtnis – Coburg

Die Stadt Coburg bietet neben Ratsinformationssystem, Baustellenblog und diversen Börsen (Ehrenamtsbörse, Freiwilligenbörse, Familienbörse) eine außergewöhnliche Möglichkeit der Beteiligung: Um die Identifikation der Bürger zu stärken, wurde 2009 das „Digitale Stadtgedächtnis Coburg“ (www.stadtgeschichte-coburg.de) gestartet. Ziel ist die Darstellung der Coburger Stadtgeschichte, sowie die Aufarbeitung der Erinnerungen und Erlebnisse der Coburger.



Ganz im Sinne von Web 2.0 können sich Bürger online über die Plattform oder offline in Themen-Projekten am Entstehen ihrer Stadtgeschichte beteiligen. Aufgearbeitet in Schrift, Bild, Film und Ton werden die Beiträge im Internet veröffentlicht. Der bürgernahe Dienst fördert die Medienkompetenz von Jung und Alt und bietet Anknüpfungspunkte in der Gene-

rationenarbeit. Neben Archiven und Museen beteiligen sich Pflegeheime und das Mehrgenerationenhaus an der Aufarbeitung der Erinnerungen. Mittlerweile sind über 900 Artikel entstanden. In einer multimedialen Zeitreise werden diese persönlichen Geschichten in Zusammenhang mit historischen Fakten greifbar. Der innovative Ansatz erhielt bundesweite Auszeichnungen, wie beim 9. E-Government-Wettbewerb der Verwaltungen in der Kategorie „Next Generation Services“ 2009, die Auszeichnung als „Ausgewählter Ort“ im Land der Ideen 2010 und beim „Open Government Hero 2011“.

Das Projekt ist in der Verwaltungsstruktur fest verankert, um die Kontinuität zu gewährleisten. Konzeption und Gestaltung der Plattform waren anspruchsvoll. Die Vernetzung der Projektpartner und die Organisation der Einzelprojekte sind auf viele Stellen der Verwaltung

verteilt. Für Kultur-News nutzt die Stadt darüber hinaus Twitter, um auf Veranstaltungstermine per Link hinzuweisen. Der „Runde Tisch der Jugend“ schreibt einen Web-Blog, in dem ausführlich diskutiert werden kann.

1.3 Kommunikation vom Ratsinfosystem bis zur Bürger-App – Erlangen

Die Stadt Erlangen verfolgt seit Mitte der 1990er Jahre im Internet einen umfassenden Bürgerkommunikationsansatz. Auf www.erlangen.de wurden interaktive Anwendungen im Rahmen des MEDIA@Komm-Projekts realisiert. 2001 hat die Stadt mit externer Unterstützung ein E-Government-Konzept erarbeitet, das nach einem mit der Politik abgestimmten Zielsystem Anwendungsfelder in der Stadtverwaltung analysierte. Die Umsetzung erfolgt über ein eigenes E-Government-Center.

Im Rahmen der Zielsetzung, den Service durch E-Governmentanwendungen zu erhöhen, ist die Einbindung der Bürger in Politik und Verwaltung ein Aspekt, um die Teilhabe am gesellschaftlichen Geschehen zu fördern. Ein Meilenstein war die Einführung eines Ratsinformationssystems. Die Stadt hat den Zugang zu allen öffentlichen Sitzungsunterlagen per Internet eröffnet. Das Ratsinformationssystem wird monatlich von 1.250 Besuchern genutzt, die bis zu 28.000 Seiten aus den Ratsunterlagen abrufen.

Um die Bürgerbeteiligung zu stärken, hat die Stadt eine Social Media-Strategie verabschiedet und per Dienstanweisung in der Verwaltung verankert. Als positive Erfahrungen sind zu verzeichnen: Imagesteigerung und Ausweis für Medienkompetenz, Zielgruppenansprache, direkter Bürgerkontakt, schnelle Reaktionsmöglichkeit, breites Themenspektrum mit Aktualität, Beitrag zur Demokratisierung, Potential für E-Partizipation, positive Würdigung beim Social Media Ranking der Kommune 21 (Platz 7, bundesweit). Als problematisch haben sich erwiesen: Zusätzlicher Zeitaufwand von 1 bis 2 Stunden täglich, häufige technische Änderungen bei den Plattformbetreibern, hohe Anforderungen an Medienkompetenz bei Mitarbeitern, hoher Informationsaufwand und Schulungsbedarf sowie Unklarheit, wie repräsentativ die auf sozialen Plattformen geäußerten Meinungen sind.

Neben vielen Diensten hat die Stadt eine App für die mobile Internetnutzung via Smartphone entwickelt. Im Mai 2011 wurde die erste Version für das iPhone und ab Herbst 2011 für Android vorgestellt. Ein Schwerpunkt liegt neben touristischen Angeboten auf Information aus dem Rathaus. Ansprechpartner, Öffnungszeiten, Rathausreport und Social Media - Auftritte können abgerufen werden. Die Inhalte der Erlangen-App werden im Internetauftritt www.erlangen.de gepflegt und per RSS-Feed bereitgestellt.



Die Stadt bietet auf ihrer Homepage eine Reihe von interaktiven Angeboten. So werden die Bürger auf Müllabfuhrtermine per SMS hingewiesen. Der Bürger kann aktuelle Belegungszahlen der Erlanger Parkhäuser auf seinem Smartphone abrufen. Das Handyparken eröffnet die Möglichkeit, sein Parkticket per Handy zu bestellen und zu bezahlen. Die Schadensmeldung ermöglicht es, unterwegs festgestellte Straßenschäden oder Umweltverschmutzungen per Smartphone zu erfassen, zu fotografieren und an das Fachamt zu schicken.

Weitere Beispiele: Rats- und Bürgerinformationssysteme gibt es in einer Vielzahl von Städten. Ein umfangreiches Angebot bietet die Landeshauptstadt München mit der Möglichkeit einer gezielten Recherche nach Dokumenten, Anträgen und Anfragen. Sogar der Status der Bearbeitung wird angezeigt (aufgegriffen, erledigt, in Bearbeitung, registriert, Sitzungsvorlage, zugeleitet, zurückgezogen).

Ratsinfoportal
Herzlich willkommen im Ratsinformationssystem der Stadt Erlangen

Aktuelle Sitzungen RSS

Sitzungskalender

Sitzung	Ort
Di 31.01.2012 19:30 Ortsbeirat Kosbach	
Mi 01.02.2012 16:30 Haupt-, Finanz- und Personalausschuss	Ratssaal, Rathaus
Mo 06.02.2012 13:30 Naturschutzbeirat	Konferenzraum Schuhstraße 40
Di 07.02.2012 16:30 Bauausschuss / Werkausschuss für den Entwässerungsbetrieb	Ratssaal, Rathaus
Mi 08.02.2012 19:30 Ortsbeirat Kriegenbrunn	Gasthof zur Linde, Kriegenbrunner Straße 1
Do 09.02.2012 16:00 Stadtrat	Ratssaal, Rathaus
Di 14.02.2012 16:00 Umwelt-, Verkehrs- und Planungsausschuss / Werkausschuss EB77	Ratssaal, Rathaus
Mi 15.02.2012 16:00 Ältestenrat	Konferenzraum 14. OG des Rathauses

Sitzungskalender

1.4 Stadtentwicklung gemeinsam gestalten – Freilassing

Gemeinsam gestalten ist das Motto des Stadtentwicklungsprozesses in Freilassing. Die Bürger geben vor, was umgesetzt werden soll. Fachbüros für Stadtgestaltung, Verkehr, Energie, Landschaft, Wirtschaft und Wohnen erarbeiten, wie es realisiert werden kann. Die Entscheidungskompetenz bleibt beim Stadtrat. Um den Austausch zwischen Bürger, Politik und Planung zu gewährleisten, ist eine Lenkungsgruppe eingerichtet worden. Themen von Bildung über Grundeigentum, Flächenentwicklung bis Soziales und Integration werden durch direkt aus der Bürgerschaft gewählte Bürger gemeinsam mit Vertretern aus allen Stadtratsfraktionen aufgegriffen.

Gearbeitet wird in vier Arbeitsrunden. Die erste Runde hat die Wünsche der Bürger abgefragt (rund 300 Vorschläge), Daten erhoben (Rücklauf bei Befragungen bis zu 20 Prozent), Analysen erstellt, Grundlagen geschaffen und die Bürger durch zahlreiche Begleitveranstaltungen (durchschnittlich 50 Besucher) auf das Thema eingestimmt. In der zweiten Runde wurden in einer Zukunftswerkstatt Ziele definiert. Rund 100 Bürger beteiligten sich. Bei Workshops zu Verkehr, Stadtgestalt, Energie und Wirtschaft kamen 10 bis 20 Teilnehmer. In der dritten Arbeitsrunde, die mit einer Bürgerversammlung (mit rund 300 Besuchern) startete, begann die Schwerpunktsetzung und die Arbeit an einem Diskussionspapier. Es wird den Bürgern vor einer Abstimmung einen Monat lang zur Bewertung und Kommentierung an einem zentralen Ort in der Innenstadt vorgelegt.

Wichtige Kooperationspartner sind das örtliche Wirtschaftsforum und die Lokale Agenda 21. Die Kommunikation erfolgt in persönlichen Gesprächen. Dazu wurde ein Raum in der Innenstadt angemietet, um den Bürgern den jeweiligen Stand zu zeigen. Die Besucherzahlen sind mäßig, die Schaufenster werden aber wahrgenommen. Zusätzlich werden rund um jedes Bürgerforum Ideenboxen im ganzen Stadtgebiet verteilt (z.B. Seniorenheim, Schwimmbad, Rathaus). Regionale und überregionale Medien werden regelmäßig informiert. Im Stadtjournal sind mehrere Seiten für die Stadtentwicklung reserviert. Auch die neuen Medien werden genutzt, E-Mail (gemeinsam.gestalten@freilassing.de), Newsletter (www.apps.freilassing.de/newsletter), Facebook (www.facebook.de/gemeinsam.gestalten) und Homepage (www.freilassing.de) regelmäßig bedient.

Der finanzielle Aufwand für die Bürgerbeteiligung wird sich insgesamt auf etwa 56.000 Euro belaufen, angefangen vom Porto für die Bürgerbefragung über das Glas Wasser beim Workshop bis zu den Kosten für zusätzliche Seiten im Stadtjournal. Bislang nutzen nur wenige Bürger die Online-Plattformen interaktiv. Die Bereitschaft, aktiv in Arbeitskreisen mitzuarbeiten, wird nur von einem geringen Prozentsatz genutzt. Persönliche Gespräche zeigen, dass die Möglichkeiten, etwas zu tun, positiv gesehen werden.

1.5 Stadtentwicklungsprozess mit Bürgern – Germering

Die Stadt hat die kommunalen Schwerpunkte im Rahmen eines Stadtentwicklungsprozesses für die nächsten 10 bis 15 Jahre festgelegt. Moderation und Organisation erfolgten durch eine Fachfirma. In einer Klausurtagung haben der Stadtentwicklungsausschuss und eine Lenkungsgruppe acht Hauptthemen festgelegt. Der Stadtrat hat in einem Leitbild entschieden, welche Planungsziele realisiert werden sollen. Dazu ist ein Handlungsprogramm für eine nachhaltige, von den Bürgern mitgetragene Stadtentwicklungsplanung mit langfristigen Visionen, mittelfristigen Strategien und Maßnahmen erarbeitet worden. Der Stadtrat betrachtet das Handlungsprogramm als Richtschnur für die Stadtentwicklung.

Die Kommunikation mit der Bürgerschaft erfolgte durch eine erste öffentliche Beteiligung im Rahmen einer „Stadtverführung“ und einer Bürgerwerkstatt. Daran nahmen je ca. 100 Personen teil. Mit 17.000 Flyern wurden die Bürger aufgefordert, am Stadtentwicklungsprozess mitzuwirken. 130 Rückmeldungen gingen ein. An zwei Wochenenden erarbeiteten „Zukunftskonferenzen“ von 64 ausgewählten Teilnehmern Vorschläge. Die Ergebnisse sind bei einer öffentlichen Veranstaltung („Markt der Ideen“) vorgestellt worden. Vereine, kulturelle, gesellschaftliche und kirchliche Einrichtungen, Verbände und Schulen bekamen die Möglichkeit, sich zu beteiligen. Außerdem gab es ein Internetforum. Eine Lenkungsgruppe hat die Vorschläge diskutiert, strukturiert, aufgearbeitet und im Stadtentwicklungsausschuss vorgestellt. Der Stadtrat hat in einem Leitbild entschieden, welche Planungsziele realisiert werden sollen.

Im Rahmen des Wettbewerbs „Zukunft planen, Zukunft gestalten“ der Obersten Baubehörde hat die Stadt eine Anerkennung für ihren Stadtentwicklungsprozess erhalten. Alle Alters- und Bevölkerungsgruppen wurden angesprochen und um Teilnahme gebeten. Allerdings zeigte sich, dass es Anstrengungen bedarf, Schüler, Auszubildende und junge Erwachsene für eine Beteiligung zu gewinnen. Einfacher gestaltete sich die Beteiligung bei Rentnern. Meist existieren bereits lose Interessengruppen, die sich aus eigenem Antrieb zur Beteiligung bereit erklären.

www.germering.de/germering/web.nsf/id/pa_stadtentwicklung.html

1.6 „Facebook“ – Bürgerdialog – Hof

Im November 2010 wagte die Stadt Hof den Schritt zu Facebook. Mit einer eigenen Seite informiert, interagiert und erklärt sie ihre Tätigkeiten. Millionenprojekte werden genauso diskutiert wie Empfänge im Rathaus. Verkaufsoffene Sonntage werden vermarktet, Bürgeranfragen öffentlich beantwortet, veränderte Parkgebühren veröffentlicht, Umleitungen empfohlen. Und natürlich spielen Themen wie Hundekot oder Winterdienst eine Rolle.

Stellenanzeigen der Verwaltung werden über Facebook publiziert. Neben dem Ziel, mehr junge Menschen zu informieren und Veranstaltungen zu beleben, war Facebook als effektiveres Werkzeug des kommunalen Beschwerde-Managements gedacht.

Die Stadt garantiert über die Facebook-Seite eine Antwort auf Bürgerfragen innerhalb eines Werktages. Auch der Oberbürgermeister nimmt sich täglich Zeit, um über Facebook Bürgerfragen zu beantworten. Die gesamte Kommunikation, die früher oft über Briefe oder innerhalb der beschränkten Öffnungszeiten lief, wurde beschleunigt. Inhalte werden zum Teil auch abends eingestellt, um in der Hauptnutzungszeit von Facebook mehr Leser zu finden. Die Zufriedenheit der Bürgerschaft ist hoch.



Die Facebook-Seite der Stadt ist in einem permanenten Wachstumsprozess. Sie zählt rund 4.000 „Freunde“. Die Meldungen werden von durchschnittlich 5.000 bis 6.000 Nutzern gelesen. 90 Prozent sind

bis 45 Jahre alt, der Schwerpunkt liegt bei der Gruppe zwischen 15 und 25 Jahren.

- Nach vielen auf Facebook publizierten Veranstaltungen kamen von den Organisatoren Rückmeldungen, wonach doppelt so viele Besucher kamen wie erwartet. Schüler, Studenten und junge Menschen interessieren sich für Stadtführungen.
- Während sich nur durchschnittlich 300 Nutzer an der öffentlichen Diskussion über die „Pinnwand“ beteiligen, wird die Möglichkeit der privaten Nachricht an Verwaltung oder Oberbürgermeister umso häufiger genutzt. Unter anderem wurde in Facebook auch eine Abstimmung über den Standort des Hofer Weihnachtsmarktes angeregt, durchgeführt und deren Ergebnis per Stadtratsbeschluss umgesetzt. Ebenso wurde über das Motiv eines Hof-T-Shirts abgestimmt. Die Rückmeldungen der Bürger erweisen sich als Kompass für die Stadtpolitik.
- Das öffentliche Bild der Stadtverwaltung hat über Facebook eine Verbesserung erfahren. Vielen ist durch den Facebook-Auftritt das breite Spektrum kommunaler Tätigkeiten klar geworden. Äußerungen wie „In Hof tut sich was“ sind in Kommentaren zu finden. Diese Wahrnehmung in der Bevölkerung stärkt die Motivation der städtischen Mitarbeiter.
- Der Bürgerdialog wurde in der Verwaltung so positiv aufgenommen, dass auch der Stadtmarketingverein, die neue Hofer „Freiheitshalle“ als Veranstaltungszentrum, ein

städtisches Jugendzentrum und die Stadtbücherei Seiten auf Facebook eingerichtet haben. Die Pressestelle trägt die Gesamtverantwortung. Insgesamt erreichen die städtischen Seiten rund 10.000 Nutzer. Ferner sind zahlreiche Institutionen dem Beispiel der Stadt gefolgt, von der Hochschule über Mehrgenerationenhäuser, von Kirchengemeinden bis zu Vereinen. Die Verlinkungen auf diesen Seiten erhöhen die Möglichkeiten der Verbreitung kommunaler Nachrichten.

- Nach kurzer Zeit des virtuellen Bürgerdialogs waren kaum noch provozierende oder beleidigende Inhalte zu finden. Die Fragen sind in der Regel freundlich. Die Nutzer schätzen die schnelle Auskunft. Negativ aus dem Rahmen fallende Äußerungen werden nicht gelöscht, sondern sachlich beantwortet. Das wird anerkannt. Die Stadt legt für die Nutzung ihrer Facebookseite die etablierten Regeln des guten Benehmens zugrunde, die „Netiquette“. Sie weist darauf hin, dass rassistische, kommerzielle oder beleidigende Inhalte gelöscht werden.

An Ressourcen fallen im täglichen Arbeitsalltag durchschnittlich zwei Stunden für die Pflege der Seite und die Beantwortung von Bürgerfragen an. Die im Vorfeld des Online-Auftritts befürchtete, uferlose Diskussion mit Nörglern und Besserwissern ist ausgeblieben oder findet nur in Ausnahmefällen statt. Als Problem, welches nur auf nationaler Ebene gelöst werden kann, stellt sich der Datenschutz in sozialen Netzwerken dar. Falls sich auf Dauer keine tragfähige Lösung abzeichnen sollte, will die Stadt die Vorteile des digitalen Bürgerdialogs auf einer anderen Plattform umsetzen.

1.7 Bezirksausschüsse – Ingolstadt und München

Art. 60 der bayerischen Gemeindeordnung sieht vor, dass Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern ihr Gebiet in Stadtbezirke einteilen. Sie können dort Bezirksausschüsse als Stadtteilvertretungen für bestimmte Verwaltungsaufgaben mit vorberatender Funktion bilden. In Städten mit mehr als einer Million Einwohnern sind sie zu bilden. Das Gesetz zur Einführung des kommunalen Bürgerentscheids 1995 schaffte die Möglichkeit, dass den Bezirksausschüssen auch Angelegenheiten zur endgültigen Entscheidung unter Beachtung der Belange der gesamten Stadt übertragen werden können. Bezirksausschüsse haben ein Antragsrecht, wobei Empfehlungen und Anträge der Bezirksausschüsse, für die der Stadtrat zuständig ist, vom Stadtrat oder einem beschließenden Ausschuss innerhalb von drei Monaten zu behandeln sind.

Ingolstadt

In Ingolstadt gibt es seit 1967 Bezirksausschüsse. Die Anzahl der Mitglieder in den Bezirksausschüssen ist abhängig von der jeweiligen Einwohnerzahl. In Ingolstadt sind das zwischen 13 und 17 ehrenamtliche Mitglieder. Die Mitgliederzahl beträgt seit 2008 insgesamt 174 Personen. Mitglieder müssen grundsätzlich in dem Stadtbezirk, für den sie bestellt sind, wohnen. Ausnahme: sie haben in einem anderen Bezirk Grundvermögen, eine gewerbliche Niederlassung oder sind Vorsitzender bzw. stellvertretender Vorsitzender eines eingetragenen Vereins. Bezirksausschussmitglieder werden von den politischen Parteien und Wählergruppen vorgeschlagen. Aus den eingereichten Vorschlägen werden die Mitglieder durch Beschluss des Stadtrats berufen.

Die Bezirksausschüsse wirken bei Entscheidungen über bedeutsame Angelegenheiten der Bezirke und Vertretung gegenüber Stadtrat und Verwaltung mit. Neben den Antrags- und Anhörungsrechten haben sie ein Recht auf Unterrichtung. Das Anhörungsrecht gilt für wichtige Fälle, wie die Änderung der Stadtbezirkseinteilung, Bauleitplanung, Planung und Ausbau von Straßen, Anlage von Kinderspielflächen, Bolzplätzen, Grünflächen oder Kleingartennutzungen, Einrichtung von Wochenmärkten, Straßenbenennung, Änderung der Verkehrsregelung, Linienführung im ÖPNV, Entscheidungen nach der Gewerbeordnung oder Einteilung von Schulsprengeln. Die Bezirksausschüsse werden über alle Beschlüsse, die in öffentlicher Sitzung des Stadtrats und seiner Ausschüsse gefasst werden, sowie über die Haushaltsatzung unterrichtet.

2010 haben die Ingolstädter Bezirksausschüsse 68 Sitzungen durchgeführt und 1138 Beschlüsse gefasst. Einmal jährlich gibt es eine gemeinsame Sitzung der Bezirksausschüsse. Die Bezirksausschüsse haben sich als bürgernahe Institution bewährt. Die Bürger finden kompetente Ansprechpartner in der Nachbarschaft, die auf kurzen Wegen Wünsche, Anregungen oder Kritik an die Verwaltung herantragen können. Seit Beginn der Wahlperiode haben die Bezirksausschüsse insgesamt 2.317 Anträge, Annahmen und Stellungnahmen beantwortet und 152 Sitzungen durchgeführt.

Diese Möglichkeit der Mitwirkung und Mitgestaltung fördert die Identifikation der Bürger mit ihrer Stadt und trägt zu einem guten Klima bei. Und die Stadt nimmt schon im Vorfeld Ideen und Anregungen der Bürger an, um Hinweise zur Stadtentwicklung zu erhalten.

München

München ist in 25 Stadtbezirke gegliedert, in jedem Stadtbezirk gibt es einen Bezirksausschuss mit – bemessen nach Einwohnerzahl – zwischen 15 und 45 Mitgliedern. Seit 1996 werden die Bezirksausschussmitglieder bei den Kommunalwahlen für die Wahlzeit des Stadtrats

gewählt. Die Bezirksausschüsse werden bei Entscheidungen des Stadtrates und der Stadtverwaltung mit Bedeutung für den Stadtbezirk angehört und unterrichtet, sind aber auch durch eigene Entscheidungsrechte für ihren Stadtbezirk in die Verantwortung eingebunden. Seit 2001 können die Bezirksausschüsse über ein Budget verfügen, um Einrichtungen, Initiativen und Veranstaltungen zu fördern. 2011 standen den Bezirksausschüssen insgesamt 1,36 Mio. Euro zur Verfügung. Insgesamt wurden knapp 600 Anträge auf Förderung durch die Bezirksausschüsse gestellt. Insgesamt wurden 2011 943 Anträge von den 25 Bezirksausschüssen gestellt.

Die Bezirksausschüsse sind lokale Organe der Landeshauptstadt München. Sie haben sich bei Angelegenheiten, die den Stadtbezirk betreffen, einzubringen und Anliegen der Bürger zu unterstützen. Sie sind oft erste Anlaufstelle. Die Bezirksausschüsse sind dezentrale Bindeglieder zwischen Bürgerschaft und Stadtverwaltung. Sie sind ein Element der Bürgerbeteiligung. Um die Bezirksausschüsse in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben zu erledigen, hat der Stadtrat 1996 die Einrichtung von Geschäftsstellen zur personellen und organisatorischen Unterstützung der Bezirksausschüsse beschlossen. Die 25 Münchner Bezirksausschüsse werden von 5 regional verteilten Bezirksausschussgeschäftsstellen betreut.

1.8 Bürgerhaushalt – Ingolstadt

Der Bürgerhaushalt wurde in Ingolstadt 2010 eingeführt. Der Bürgerhaushalt soll den Bürgern über die Bezirksausschüsse eine Mitwirkung an der Gestaltung des städtischen Haushalts ermöglichen. Eine Million Euro pro Jahr geht in den städtischen Bürgerhaushalt. Dieses Geld wird entsprechend der Einwohnerzahl auf die zwölf Bezirksausschüsse verteilt.

Bürgerhaushalt

Ziel des Bürgerhaushalts ist es, den Bürgerinnen und Bürgern über die Bezirksausschüsse eine aktive Mitwirkung an der Gestaltung des Haushalts zu ermöglichen und so den Dialog zwischen Bürgerschaft, Vereinen, Politik und Stadtverwaltung zu verbessern. Ein Teil dieses Bemühens ist die Nutzung dieser Internetplattform.

Sie finden hier:

1. Grundinformationen zur Bürgerbeteiligung bei der Aufstellung des Haushalts
2. Aktuelles
3. Informationen, wie der Haushalt entsteht und wie er aufgebaut ist
4. Informationen über die langfristigen Entwicklungen und aktuellen Schwerpunkte des Ingolstädter Haushalts (sog. Gelbes Papier)
5. Zum Nachlesen hinterlegt den Haushalt des jeweiligen laufenden Jahres, sobald er von der Rechtsaufsichtsbehörde (Regierung von Oberbayern) genehmigt ist
6. Eigene Vorschläge für den Bürgerhaushalt einbringen
7. Übersichtskarte der Stadtbezirke
8. Votzugsrichtlinien



Dort wird über verschiedene Projekte beraten und eine Vorschlagsliste aufgestellt. Die Mitsprache der Bürger am Haushalt ist möglich bei Gestaltung von Straßen und Plätzen, zur Verkehrssicherheit, Wohnumfeldverbesserung, Grünflächen, Spiel- und Bolzplätzen, Sport- und Freizeitanlagen sowie Schulhofgestaltung. Bis zur Sommerpause sammelt die Stadtver-

waltung die Vorschläge und legt sie den Stadtratsgremien vor. Im vierten Quartal wird der Haushalt verabschiedet, in den die beschlossenen Projekte eingearbeitet werden. Bis 2011 waren die ersten siebzig über den Bürgerhaushalt finanzierten Projekte umgesetzt und rund 600.000 Euro dafür aufgewendet.

Die Mitwirkung der Bezirksausschüsse steigert die Transparenz der Haushaltsaufstellung.

<http://www2.ingolstadt.de/showobject.phtml?La=1&object=tx|465.2585.1&NavID=1.100.1&sub=0>

Weitere Beispiele: <http://www.buergerhaushalt.org/>

1.9 Ideen- und Beschwerdemanagement – Ingolstadt

In Ingolstadt wurde ein Ideen- und Beschwerdemanagement eingerichtet. Seit Jahrzehnten hat Ingolstadt das Bürgertelefon, über das sich rund um die Uhr Bürger an die Stadt mit Anregungen und Beschwerden richten können, und eine Bürgerhilfsstelle, die sich darum gekümmert hat, wenn Menschen Hilfe im Umgang mit der Verwaltung benötigen haben.

Mit dem neuen Ideen- und Beschwerdemanagement bietet die Stadt einen Ansprechpartner an, der persönlich zur Verfügung steht. Er leitet Anregungen und Kritik an die zuständigen Stellen im Rathaus weiter und verfolgt jeden Vorgang, bis die Sache abgeschlossen ist. Für die Stadtverwaltung ist das eine Gelegenheit, sich als lernende Verwaltung zu verstehen. Die Stadtverwaltung will feststellen, wo schwerpunktmäßig Beschwerden auflaufen, um dort Verbesserungen vorzunehmen.

Der Beschwerdemanager ist aber nicht nur der „Klageonkel“ in der Verwaltung. Die Stadtverwaltung hofft, dass Bürger auch dann zu ihr kommen, um eine Idee anzubringen. Es geht um den Dialog und das Aufgreifen von Vorschlägen. Ingolstädter haben sich in 12 Monaten in 1.500 Fällen mit Fragen, Wünschen, Sorgen und Anregungen an den „Beschwerdemanager“ gewandt über Verkehr, Freizeitanlagen, Ordnung und Sauberkeit, Wohnen und Soziales. 2012 will die Stadt das Ideen- und Beschwerdemanagement verstetigen und diese Form der Bürgerbeteiligung noch stärker nutzen.

1.10 Markt der Meinungen – Kempten

In einem Bürgerentscheid im April 2011 hatte sich eine Mehrheit der Bürger der Stadt Kempten im Allgäu gegen den Bau einer Tiefgarage unter dem historischen Hildegardplatz ausgesprochen. Die schon im Vorjahr vom Stadtrat beschlossene Gestaltung der Platzoberfläche war nicht Gegenstand des Bürgerentscheides und basierte auf mehreren bereits zwei Jahre zuvor durchgeführten Bürger-Workshops. Dennoch artikulierten sich Unzufriedenheit mit der

Gestaltung. Deshalb wurde mit der Umsetzung nicht begonnen und die Stadtverwaltung hat im Oktober 2011 zum „Markt der Meinungen“ eingeladen. Der vielschichtige Dialog führte zu über 200 schriftlich festgehaltenen Bürger-Beiträgen:



Der Hildegardplatz liegt in der Kemptener Stiftstadt zwischen Kornhaus und Residenz und ist im Sommer Ort des Wochenmarktes. Der von der Verwaltung initiierte Bürger-Dialog zur Platzgestaltung rief mit einer Verschränkung verschiedener Kommunikationswege – persönlich vor Ort, schriftlich per Post oder online – eine hohe Bürgerbeteiligung mit

positivem Echo hervor. Durch die Nutzung der verschiedenen Medien und Kanäle wurde eine breite Bevölkerungs- und Altersschicht erreicht. Der persönliche Kontakt zwischen städtischen Entscheidungsträgern und Bürgern ist trotz aller Möglichkeiten des Internets unverzichtbar. Social-Media-Anwendungen ergänzen diesen Austausch.

- An vier Tagen (Markttage, Kirchsonntag, normaler Nachmittag) konnten Interessierte an einem Marktstand auf dem Platz ihre Wünsche für die Gestaltung beim Oberbürgermeister, der Baureferentin und dem Tiefbauamtsleiter vorbringen und Vorschläge diskutieren. Mit Miniatur-Autos und Modell-Bäumen war plastische Planung möglich.
- Über die städtische Website und die Seite www.facebook.com/Kempton.Allgaeu warb die Stadt nicht nur für eine Beteiligung am „Markt der Meinungen“. Es bestand über vier Wochen hinweg die Möglichkeit, online Gedanken auszutauschen und eigene Planvorstellungen digital an die Stadt zu senden (der klassische Postweg war ebenso möglich). Auf www.kempton.de gab es Pläne zum Herunterladen, um die Möglichkeit anzubieten, auf der Basis der Pläne selbst zu gestalten.

In der Öffentlichkeit wurde dieser „Markt der Meinungen“ positiv wahrgenommen. Ob der umgestaltete Platz dann auch tatsächlich von der Mehrheit angenommen wird, wird sich

erst zeigen, wenn die Bauarbeiten abgeschlossen sind. Im Winter 2011 waren zuerst Planungsbüros an der Reihe, auf Grundlage der vielfältigen Bürger-Ideen Gestaltungsvorschläge in Workshops zu erarbeiten. Diese werden dann erneut in der Öffentlichkeit vorgestellt, bevor der Bau beginnt.

Direkte Beteiligung ist kein Garant dafür, dass die Ergebnisse am Ende auch akzeptiert werden. 2010 wurde die Neugestaltung des St.-Mang-Platzes einschließlich der Eröffnung eines faszinierenden Schauraumes in der Erasmuskapelle abgeschlossen. Trotz intensiver Bürgerbeteiligung mit Workshops im Vorfeld, die teils viele Jahre zurück reichten, äußerte sich im Nachhinein Kritik. Die Stadt hat diese ernst genommen und im Herbst 2011 mit der Umsetzung von Anpassungen begonnen – und in diesem Prozess einmal mehr erfahren: Es gibt eben nicht „den Bürger“, sondern es gibt die Vielfalt der Wahrnehmungen, der Gefühle zu einer Gestaltung. Diese Feststellung spricht zwar nicht gegen Bürgerbeteiligungen. Sie zeigt aber, dass den Entscheidungsgremien, hier dem Stadtrat, die endgültige Verantwortung nicht abgenommen werden kann.

1.11 Nachhaltige Stadtentwicklung und Bürgerinfo mit Youtube – Memmingen

Unter der Bezeichnung *Perspektive Memmingen* wurde ein Zukunftsprogramm für die nachhaltige Stadtentwicklung entwickelt. Es handelt sich um eine Gemeinschaftsinitiative der Stadt, der Wirtschaft, der Lokalen Agenda 21. Das Programm orientiert sich an den Bedürfnissen der Bevölkerung sowie an der Sicherung des Wirtschaftsstandorts. Ziel war, die Stärken, Potenziale und Initiativen einzubinden und ein Gesamtkonzept zu erstellen. *Perspektive Memmingen* beruht auf dem bürgerschaftlichen Engagement in allen Projektbausteinen – vom Start bis zur Umsetzung. Es werden gemeinsam Ziele erarbeitet und Strategien festgelegt, um sie zu erreichen. Für die Umsetzung wird eine Plattform angeboten: www.perspektive-memmingen.de.

Zehn Spielregeln der Perspektive Memmingen

Im Rahmen eines Orientierungsworkshops von Bürgern, Politik, Wirtschaft und Verwaltung wurden „Spielregeln“ erarbeitet:

1. Eigene Interessen legen wir offen, Interessengegensätze gehen wir offensiv an.
2. Wir wägen Argumente ab, und beachten die „Reifezeit“.
3. Wir lassen Visionen zu, und schließen zu Beginn auch das „Verrückteste“ nicht aus.
4. Wir konkretisieren und vertiefen Ziele, so dass sie verbindlich werden.
5. Wir suchen Entscheidungen auf direktem Wege, und stehen dazu.
6. Wir identifizieren uns mit dem Prozess, und wirken als Botschafter nach außen. So erzeugen wir kollektive Betroffenheit.

7. Wir bringen uns mit unserem persönlichen Fachwissen in den Prozess ein, übernehmen Aufgaben und Patenschaften.
8. Wir sind termintreu – alle Termine werden frühzeitig bekanntgegeben.
9. Die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen in der Projektsteuerung sind klar geregelt, wir halten uns an die Regelung.
10. Der Prozess wird in klare Teilziele gegliedert, und diese halten wir ein.

Die Erfahrungen mit dem Perspektiven-Projekt sind positiv. Nicht in Euro und Cent auszudrücken ist der Einsatz an ehrenamtlichem Engagement. Hochgerechnet auf die Zahl der Beteiligten kamen in den Veranstaltungen über 5.500 geleistete Stunden zusammen. Zusätzlich setzten Repräsentanten des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens in den Workshops rund 2.700 Stunden ihrer Zeit ein. Bislang haben sich rund 1.800 Bürger am Projekt beteiligt. Aufgrund der gleichberechtigten Trägerschaft des Stadtentwicklungs-Prozesses entstand eine breite Akzeptanz der Projekte. Der Aufwand für die Abstimmung im Vorfeld hat sich im Ergebnis bezahlt gemacht. Die unterschiedlichen Gruppen kennen sich jetzt untereinander. Das erleichtert die Arbeit und macht „die Wege“ kürzer.

Neben der gesetzlich vorgeschriebenen jährlichen Bürgerversammlung finden in Memmingen zusätzlich sechs Ortsteilsbürgerversammlungen sowie jährlich eine Seniorenbürgerversammlung statt. Schüler sind eingebunden durch ein jährliches Kinderparlament. Der Oberbürgermeister steht dort Rede und Antwort. Bei den monatlichen Bürgersprechstunden können Bürger ohne Voranmeldung mit dem Oberbürgermeister sprechen. Die Bürger werden in Form von Workshops „Soziale Stadt“ oder „Seniorenpolitisches Gesamtkonzept“ eingebunden. Der Oberbürgermeister informiert monatlich in einer Video-Botschaft über Entscheidungen des Stadtrates und zu örtlichen Themen, die auf der Homepage der Stadt und über den städtischen TV-Kanal bei YouTube eingestellt ist (www.memmingen.tv).

1.12 MOGDy – München

Die Landeshauptstadt München startete 2010 ein Projekt, um mit ihren Bürgern Ideen zur Zukunft des „digitalen Münchens“ zu entwickeln: Beim „Münchner Tag der Offenen Verwaltung“ „Munich Open Government Day“- MOGDy, [mog'di]) - handelte es sich um eine mehrmonatige Online-Zusammenarbeit der Stadt mit Bevölkerung und Unternehmen. MOGDy wurde mit dem Ziel gestartet, eine (digitale) Bürgerbeteiligung („eParticipation“) mit Hilfe von neuen Internet-Technologien („Web 2.0“) auszuprobieren. In einem offenen Prozess entstand eine Ideensammlung für die E-Government-Strategie und -Roadmap der Landeshauptstadt.

Gegliedert war das Projekt in zwei Hauptphasen. Der Ideenwettbewerb als erste Stufe des MOGDy Projekts startete am 01.12.2010 mit einer Ideensammlung auf einer Online-Platt-

form. In einer Bürgerveranstaltung im Alten Rathaus am 21. und 22.01.2011 wurde die Ideenliste der Stadt übergeben. Gleichzeitig diente die Veranstaltung als Auftakt zur zweiten Phase, dem Programmierwettbewerb, mit dem die Stadt einen Anreiz für die Entwicklergemeinde bot, um aus den Infrastrukturdaten Programme zu erstellen.

Zum Einsatz kamen soziale Netzwerke und Kommunikationskanäle aus dem Web 2.0 wie Facebook, Twitter oder Blogs. Daneben wurden ein Programm zum Verwalten von Emailadressen, die Online-Terminkoordinierungssoftware „Doodle“, die Umfragesoftware „Limesurvey“, die Abstimmungssoftware „Adhocracy“ sowie das Programm „Pirate Pad“ zum gleichzeitigen Bearbeiten von Texten im Internet verwendet. Der direkte Kontakt mit den Bürgern lief über regelmäßige Treffen der MOGDy Gemeinschaft („Community-Treffen“) und zwei Hauptveranstaltungen ab.

1.13 Beteiligung an der Planung von Spielplätzen – München

Seit Mitte der 1990er Jahre beteiligt München Kinder und Jugendliche an der Planung und Sanierung von Spielplätzen. Im Schnitt werden jährlich für drei bis vier Spielplätze und Freiräume Beteiligungsverfahren durchgeführt. So wurde bei der Sanierung eines Schulkinderspielplatzes eine dritte Klasse der Grundschule beteiligt. Beim Ortstermin machen sie sich durch Spiele mit dem Planungsgebiet vertraut. Im Workshop werden die Kinder über die Rahmenbedingungen der Planung informiert, bevor sie in moderierten Kleingruppen Ideen für die Umgestaltung entwickelten. Die Vorstellung im Plenum übernehmen die Kinder selbst. Die abschließende geheime Wahl schafft Klarheit über die bestplatzierten Ideen. So erfahren die Kinder direkt, welche Umsetzungschancen ihre Ideen haben und wie es mit dem Planungsverfahren weitergeht.

Beteiligungsprojekte mit Kindern und Jugendlichen zeigen Interesse und Ideenreichtum, aber auch Verständnis und Wissen um die bürgerschaftlichen sowie die planerischen Belange. Kinder und Jugendliche erleben sich als Teil der Gemeinschaft, identifizieren sich mit dem Projekt und gehen später sorgsam mit „ihrem“ Spielplatz um. Sie übernehmen Verantwortung, Vandalismus wird eingedämmt. In Kooperation mit dem Verein Spiellandschaft Stadt e.V. bietet die Verwaltung engagierten Bürgern die Möglichkeit, eine Spielplatz-Patenschaft zu übernehmen. Zum Jahresende 2011 gab es in München 71 Patenschaften auf 65 Spielplätzen.

1.14 Stadtentwicklung mit frühzeitiger Bürgerbeteiligung – Neu-Ulm

Die Stadt Neu-Ulm hat bei der frühzeitigen Bürgerbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB im Rahmen von Stadtentwicklungsmaßnahmen einen innovativen Weg beschritten. Planungen, die über einen lokal begrenzten Bereich hinausgehen, werden dezentral in den jeweiligen Stadtteilen mit „Marktständen“ erläutert. Jedes Thema wird von der Verwaltung aufbereitet. Bürger können von Stand zu Stand gehen, sich aus erster Hand informieren und Fragen mit der Verwaltung erörtern. Die Veranstaltungen in den Stadtteilen dauern zwei bis drei Stunden. Neben dem Oberbürgermeister sind durchschnittlich sechs Mitarbeiter der Verwaltung eingebunden. Die Themen müssen visualisiert aufbereitet werden. Pro Projekt ist bei fünf bis sechs dezentralen Veranstaltungen mit bis zu 20.000 € Kosten zu rechnen. Die Beteiligung ist in den Teilorten unterschiedlich, je nach Veranstaltung zwischen 50 bis 150 Personen.

Durch den dezentralen Ansatz ist es gelungen, viele problematische Themen im Vorfeld zu besprechen, so dass in den formellen Verfahren weniger Reibung entstand und diese schneller abgeschlossen werden konnten. Die Resonanz bei Bürgerschaft, Stadtverwaltung und Rat war positiv. Das Verfahren ist mit dem Innovationspreis des Freistaats Bayern ausgezeichnet worden. Die Verwaltung erarbeitet Konzeptionen für eine virtuelle Bürgerbeteiligung bei Vorhaben mit Web 2.0. Insbesondere sollen über ein Geoinformationssystem Planungsvorhaben visualisiert werden.

1.15 Mobile Bürgerversammlungen – Nürnberg

Die Nürnberger Stadtspitze bietet seit 2002 eine alternative Form der Bürgerversammlung: Mit dem Rad oder zu Fuß geht es unter Leitung des Oberbürgermeisters jährlich in fünf Stadtteile. Dabei informieren Bürgermeister, Referenten, Stadträte sowie Mitarbeiter aus der Verwaltung über aktuelle Projekte und Planungen aus allen Bereichen des sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebens.

Somit sollen Menschen an Stadtentwicklungsprozesse in lockerer Atmosphäre herangeführt werden. Der Kontakt mit Stadtspitze und Verwaltung ermöglicht den Teilnehmern, ihre Wünsche und Anregungen auf kurzem Weg vorzubringen und auf Problempunkte hinzuweisen. Verwaltung und Stadträte werden frühzeitig mit lokalen Problemen konfrontiert, denen im weiteren Planungsablauf rascher begegnet werden kann. Die mobile Bürgerversammlung ist ein Angebot, mit dem man auch Menschen in Diskussionen über Stadtentwicklung einbeziehen kann, die an Fachveranstaltungen eher nicht teilnehmen. Sie ersetzt nicht Beteiligungsprozesse in Quartieren und zu Projekten, sondern versteht sich als Ergänzung zu den gemäß Landesrecht vorgeschriebenen Bürgerversammlungen in den Stadtteilen.

Die Vorbereitung erfolgt durch das Bürgermeisteramt. Fachdienststellen und externe Experten liefern die fachlichen Inputs vor Ort zum Anstoß des Dialogs. Ziel sind Stadtteile, in denen die Stationen mit dem Fahrrad angefahren werden. Jährlich werden vier bis sechs Veranstaltungen angeboten, so dass in einem Turnus von vier Jahren alle Stadtteile mindestens ein Mal besucht werden.

Vier bis fünf Stunden einschließlich geselligem Ausklang sind die Radler mit der Stadtspitze unterwegs. Eingeladen werden Stadtratsfraktionen, Parteien sowie Bürgervereine. Außerdem erfolgt eine Einladung über Presse, Internet und Plakate. Üblicherweise werden Akteure aus der Wirtschaft (Unternehmensbesuche), aus kulturellen und sozialen Einrichtungen einbezogen. Die Themen sind so unterschiedlich wie die Projekte. Ein Erfolgsfaktor der Stadttouren liegt darin, dass sich die Veranstaltungen mit den politisch Verantwortlichen auch mit umstrittenen Planungen beschäftigen und „heikle“ Stationen angefahren werden. Reine „Schönwettertouren“ werden weniger geschätzt.

Je nach Wetter und Programmpunkten nehmen 80 bis 130 Bürger teil. Neben dem Stadtoberhaupt begleiten 10 bis 15 Personen aus der Verwaltung die mobile Bürgerversammlung. Die Resonanz ist sehr gut. Aspekte und Ideen aus den mobilen Bürgerversammlungen fließen in die Planungsprozesse mit ein. Für die Bürgerversammlung mit Rad ist die Stadt Nürnberg beim bundesweiten Wettbewerb „best for bike“ mit dem deutschen Fahrradpreis in der Kategorie „Fahrradfreundlichste Entscheidung 2008“ ausgezeichnet worden.

1.16 Lärmaktionsplanung – Nürnberg

Das Umweltamt der Stadt Nürnberg hat Anfang 2012 eine Online-Beteiligung zur Lärmaktionsplanung unter www.nuernberg-aktiv-gegen-laerm.de gestartet. Nach BImSchG (§ 47d) muss die Stadt einen Lärmaktionsplan erstellen. In der Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie muss die Bevölkerung rechtzeitig die Möglichkeit erhalten, an der Ausarbeitung mitzuwirken. Der Lärm durch Straßenverkehr, Schienenverkehr der Straßenbahn und der U-Bahn beeinträchtigt weite Bereiche des Stadtgebietes. Ein großer Teil der Bevölkerung wird durch Lärm belastet. Das Nürnberger Umweltamt hat die erste Maßnahme zur Öffentlichkeitsarbeit möglichst offen angelegt, um dem zunehmenden Beteiligungsbedürfnis Rechnung zu tragen. Es sollen sich alle Bürger im Stadtgebiet unabhängig von ihrer Belastung im Sinne der Lärmkarten beteiligen können. Die Beteiligungsschwelle soll niedrig liegen, um den Teilnehmerkreis nicht durch das Verfahren selbst auf bestimmte Bevölkerungsgruppen zu beschränken.



Als Folge des offenen Verfahrens wird mit einem großen und unstrukturierten Input gerechnet. Um diesen effizient abarbeiten zu können, setzt das Umweltamt eine moderierte Online-Beteiligung ein. Somit sollen die Bürger selbst eine strukturierte Diskussion über ihre Beiträge mit Kommentaren und Bewertungen führen. Für den Dialog wurden Regeln vorgegeben: www.nuernberg-aktiv-gegen-laerm.de/inhalt/regeln. Als Ergebnis werden nach vorgegebenen Kriterien 20 Beiträge herausgefiltert, die von der Verwaltung kommentiert und in das Verfahren übernommen werden. In einem Informationsgespräch am 21.12.2011 im Nürnberger Rathaus wurden die einschlägigen Kammern, Fachverbände (ADAC, VCD, BN) und Interessenvertretungen (Bürger- und Vorstadtvereine) sowie die Fraktionen des Stadtrates informiert. Von 18.01. bis 08.02.2012 lief die erste Stufe mit den Informationen über die Untersuchungs- und Beobachtungsgebiete. Die zweite Stufe der Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt voraussichtlich Ende 2012/Anfang 2013.

1.17 Projektbeiräte in strategischen Planungsprozessen – Nürnberg

Bei langfristigen Planungsprozessen oder bei herausgehobenen Projekten werden in Nürnberg Projektbeiräte eingerichtet, die – mit externer Moderation – Fachöffentlichkeit und breite Öffentlichkeit in den Planungsprozess einbinden. Gleichzeitig wird das Meinungsbild der Projektbeiräte, in denen auch die Stadtratsfraktionen vertreten sind, als Grundlage für die politischen Entscheidungen herangezogen.

Beispiel Projektbeirat Nahverkehrsentwicklungsplan Nürnberg 2025 (NVEP)

Die Erarbeitung des Nahverkehrsentwicklungsplans erfolgt durch ein externes Gutachterbüro. Dabei setzt die Stadt auf ein transparentes Vorgehen.

- Die verwaltungsinterne Abstimmung und fachliche Begleitung erfolgt seit 2005 im Rahmen des Arbeitskreises aus Vertretern von Verwaltung, Verkehrsunternehmen (VAG und DB Regio) und Verkehrsverbund.

- Die Ergebnisse werden dem öffentlichen arbeitsbegleitenden Projektbeirat (Vertreter des Stadtrates, der Regierung, Interessen- und Zweckverbänden und Vereinen) zur Diskussion gestellt.
- Die abschließende Entscheidung obliegt dem Stadtrat bzw. dem Verkehrsausschuss.

1.18 Stadtratssitzung live per Internet – Passau

Der Ausschuss für Verwaltung und Personal des Stadtrats von Passau hat auf Vorschlag mehrerer Fraktionen 2011 beschlossen, eine Live-Übertragung von Stadtratsdebatten über das Internet zu testen. Seit Mitte September 2011 werden alle öffentlichen Sitzungen des Stadtratsplenums und der Stadtratsausschüsse live ausgestrahlt. Der Zugang wird rechtzeitig zu den Sitzungen auf der Startseite www.passau.de zur Verfügung gestellt.



Bereits im Vorfeld wurde darauf hingewiesen, dass aufgrund der Persönlichkeitsrechte für jedes Gremienmitglied sowie für Verwaltungsmitarbeiter die Möglichkeit besteht, der Übertragung von Bild- und Tonaufnahmen während der Sitzung zu widersprechen. Mehrere machten anfangs von ihrem Widerspruchsrecht Gebrauch: Bei einer Wortmeldung wurde der Ton abgeschaltet und die Person ausgeblendet. Diese Unterbrechungen minderten die Qualität der Übertragung. Mittlerweile

haben alle Stadtratsmitglieder und die Mehrheit der Verwaltungsmitarbeiter der Übertragung zugestimmt, damit ist eine nahezu unterbrechungsfreie Übertragung möglich.

Die Mitarbeiter der Kommunalen Medienzentrale regeln die Aufnahmen während des öffentlichen Teils und speisen die Aufzeichnung in das Internet ein. Somit entstehen neben dem personellen Aufwand keine hohen zusätzlichen Kosten. Um die Qualität der Übertragung zu verbessern, hat der Stadtrat überplanmäßig 10.000 Euro für den Kauf einer Kamera und der Software bereitgestellt.

Eine Überprüfung des städtischen Angebots hinsichtlich der Vorschriften des Staatsvertrages für Rundfunk und Telemedien hat ergeben, dass eine Genehmigung nicht erforderlich ist, da die Stadt die Beiträge nicht redaktionell bearbeitet und die Leitungskapazitäten für weniger als 500 potentielle Nutzer ausgelegt sind. Dieser Rechtsauffassung wurde bisher von der Landeszentrale nicht widersprochen. Die Zugriffszahlen liegen bei rund 50 Zuschauern (Stand: Dezember 2011).

Weitere Beispiele: Die Stadt Pfaffenhofen a.d. Ilm (24.000 Einwohner) überträgt seit Februar 2012 alle öffentlichen Stadtratssitzungen live im Internet. Die Technik wird so eingerichtet, dass die Räte nicht ständig im Bild sind, sondern nur bei Wortmeldungen. Insgesamt sind 2012 für Investition und Betrieb 30.000 Euro eingeplant.

1.19 Strukturierte Beteiligungskultur bei Planungsverfahren – Regensburg

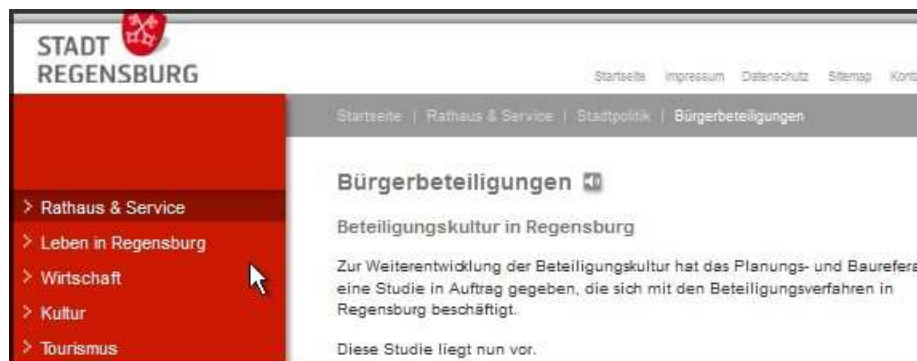
Bürgerbeteiligung hat in Regensburg Tradition. Zur Weiterentwicklung hat das Planungs- und Baureferat 2007 eine Evaluation durchgeführt. Aus den Vorstellungen der Bürger sollten Wege und Strategien für Beteiligungsprozesse entwickelt, Hindernisse sowie Grenzen der Beteiligung sichtbar werden. Ziel ist eine Beteiligungskultur, die es der Verwaltung ermöglicht, bei kontroversen Projekten ohne externe Unterstützung mit den Bürgern zu kommunizieren.

Der Evaluations-Prozess bestand aus sechs Stufen:

1. Schriftliche Befragung der Beteiligten.
2. Durchführung einer extern moderierten „Beteiligungswerkstatt“.
3. Umsetzungsgespräch mit Mitarbeitern des Planungs- und Baureferats.
4. Umsetzungsgespräch mit Mitgliedern des Stadtrates und des Oberbürgermeisters.
5. Feedback-Gespräch mit Mitgliedern der Beteiligungswerkstatt, Stadträten und Mitarbeitern des Planungs- und Baureferates.
6. Empfehlungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit - „Beteiligungsleitfaden“.

Im Ergebnis wurden aus den Kritikpunkten und Vorschlägen der Beteiligungswerkstatt sowie der Gespräche gemeinsam Qualitätskriterien entwickelt, die

- für alle Beteiligungen gelten,
- als Handreichung für Verwaltung und Stadtrat gedacht sind und den Bürgern als Maßstab dienen können,
- einen Leitfaden für die Planung zukünftiger Beteiligungsverfahren darstellen.



Der Leitfaden und die Qualitätskriterien für die Planungsverwaltung wurden vom Stadtrat beschlossen. Im Vergleich zu anderen Beteiligungsverfahren fiel der finanzielle Aufwand mit circa 28.000 Euro gering aus. Der organisatorische Aufwand lag im üblichen Umfang.

Im Herbst 2007 hat der Beteiligungsprozess zur „Leitbildentwicklung für den Einzelhandel in der Regensburger Altstadt“ begonnen. Er erfolgte in Anlehnung an den vom Stadtrat verabschiedeten „Leitfaden des Planungs- und Baureferates zur Durchführung von Bürgerinformationsveranstaltungen und Bürgerbeteiligungsverfahren“. Die Leitbildentwicklung fand mit einem breiten Diskussionsprozess in der Regensburger Stadtbevölkerung statt. Ziel der Beteiligung war es, Orts- und Problemkenntnis, Kritik, Ideen und Lösungsvorschläge in die Diskussion einzubeziehen. Die Öffentlichkeit wurde durch Zeitungsartikel und eine Internetplattform informiert. Die Beteiligung erfolgte im Rahmen von zwei Strategiekonferenzen und wurde von einem externen Planungsbüro begleitet.

Der Einstieg begann mit Impulsreferaten. Bei der zweiten Strategiekonferenz bildeten sich an einem Wochenende Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themenfeldern und formulierten Fragen. Im Dialog mit der Bürgerschaft wurden Grundsätze, Säulen und Bestandteile eines „Leitbildes für den Einzelhandel in der Regensburger Altstadt“ erarbeitet. Die Ergebnisse wurden von der Stadtverwaltung und dem Moderatorenteam zusammengefasst und mit den Arbeitsgruppensprechern abgestimmt. Die Stadt hat eine Leitbild-Broschüre für den Einzelhandel an alle Regensburger Haushalte verteilt. Die Arbeitsgruppensprecher werden noch heute in Beteiligungsverfahren eingeladen.

1.20 Bürgerbeteiligung an Windkraftanlagen – Weißenburg

Die Weißenburger Stadtwerke wollen bis 2020 zwanzig Prozent des örtlich verbrauchten Stroms durch Windkraftanlagen und Photovoltaik erzeugen. Akzeptanz für die Vorhaben ihres Tochterunternehmens will die Stadt durch eine Beteiligung der Bevölkerung schaffen. Die Stadt legt Wert darauf, dass nicht auswärtige Investoren Gewinne machen, sondern die Erträge vor Ort bleiben. Die Stadt will ihre Bevölkerung durch eine Reduzierung der Strompreise für alle Abnehmer von den Windkraftanlagen profitieren zu lassen. Darüber hinaus soll die Bevölkerung die Möglichkeit einer Beteiligung an den Investitionen erhalten. In Zusammenarbeit mit der örtlichen Sparkasse wird ein Sparbrief angeboten. Die Refinanzierung erfolgt aus den Erträgen der Energieprojekte.

Weitere Beispiele: Ähnliche Wege beschreiten die Stadt Weiden i.d.Opf. und die Energiegenossenschaft im Landkreis Regensburg. Sie besteht aus einer kommunalen Projektgenossenschaft und einer Bürger- und Beteiligungsgenossenschaft. In der Projekt-

genossenschaft sind die örtlichen Kommunen Mitglieder. Sie entscheiden über Bau, Planung, Finanzierung und Betrieb von Erneuerbaren Energie-Anlagen. Bei der Bürger- und Beteiligungsgenossenschaft können sich alle, die einen Sitz oder Immobilien in der Region haben, finanziell beteiligen.

1.21 Bürgerkommunikation per Internet & Social Media – Würzburg

Würzburg nutzt Facebook, Twitter, YouTube und Google+. Die Würzburg-App für Touristen ist für rund 300 Handytypen verfügbar, die Internetseiten von www.wuerzburg.de wurden für Mobiltelefone optimiert. Die Webseite hat 1,3 Millionen Besuche monatlich. Insgesamt betreuen drei Mitarbeiter den Internetbereich. Ihnen werden Inhalte von 80 Sachbearbeitern aus Dienststellen und Fachbereichen zugearbeitet. Im April 2011 startete die Stadt Würzburg mit ihrer Facebook-Seite. In kürzester Zeit wurden über 2000 Fans registriert, die Nachrichten aus Tourismus, Kultur und Sport abrufen und sich an der Diskussion beteiligen. Monatlich besuchen über 10.000 Nutzer die Seite aktiv.

Was ursprünglich als Marketingplattform geplant war, entwickelte eine Eigendynamik, die plötzlich sämtliche städtischen Themen abbildete – von der Fahrradwegproblematik bis zur Diskussion über ordnungsrechtliche Fragen. Die Plattform animiert zum Mitmachen. Viele junge Leute nutzen sie, um Meinungen, Anregungen oder Unmut kund zu tun. Die Anliegen der Nutzer werden ernst genommen. Anregungen oder Anfragen aller Onlineplattformen werden an Fachbereiche oder Dienststellen weitergegeben und dort beantwortet. Kommune und Verwaltungsspitze erhalten einen Eindruck, was derzeit in der Bevölkerung diskutiert wird, Facebook wird zum Frühwarnsystem.

Dabei ist die Plattform Facebook nur ein Baustein im Online-System der Stadt Würzburg. So übernimmt Facebook eine einfachere Kommunikation, während Twitter für schnelle Informationen verwendet wird. Basis für diese Dienste bleibt die Homepage der Stadt. Hier findet der Bürger, Gast oder Kunde Serviceangebote, Informationen und direkten Zugang zu Dienstleistungen der Verwaltung.

1.22 Bürger und Stadt: Gemeinsam für die Energiewende – Würzburg

Nachhaltige Energieversorgung, die Einhaltung baulicher Effizienzstandards, eine flächensparende kompakte Siedlungsform unter Freihaltung wichtiger Grünbereiche sowie eine nachhaltige Mobilitätsstruktur (öffentlicher Nahverkehr, Fuß- und Radwege, Car-Sharing, E-Mobilität) sind für die Stadt Würzburg Bestandteile für eine ressourcenschonende Stadtentwicklung und Klimaschutz. Bei der Entwicklung einer ehemaligen US-Liegenschaft (Hubland) werden seit 2008 Verfahren zur Beteiligung der Bürger genutzt. In Bürger-

Planwerkstätten wurden Ideen und Wünsche für das Programm des Stadtteiles gesammelt und in einem Faltblatt publiziert. Dann fand im Rahmen eines städtebaulich-landschafts-planerischen Ideenwettbewerbes ein Bürgerdialog über die Ergebnisse statt. Ziel war, dass die Bürgerschaft bereits in einer sehr frühen Planungsphase ihre Ansprüche an einen schonenden Umgang mit natürlichen Ressourcen und einen zukunftsfähigen Umgang mit Energie formulieren konnte.

Begleitend zur Rahmenplanung hat die städtische Tochtergesellschaft Würzburger Versorgungs- und Verkehrs GmbH ein Gutachten für die Wärmeversorgung der geplanten Siedlung in Auftrag gegeben. Mit dem Ziel der Reduktion des CO₂-Verbrauches wurden Möglichkeiten der Wärmeversorgung untersucht, etwa die Nutzung eines Fernwärmeanschlusses und alternative regenerative Energieträger. Bei der Umsetzung der Standards und Empfehlungen fand eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung statt.

Die Stadt misst der intensiven Beteiligung einen Stellenwert bei, weil ambitionierte Klimaziele nur im Dialog mit der Bürgerschaft erreicht werden können.

2. Handlungsempfehlungen und Leitfäden

Neben der Vielzahl an Praxisbeispielen wurden und werden zunehmend konzeptionelle Empfehlungen und Leitfäden entwickelt. Sie befassen sich insbesondere mit den organisatorischen Rahmenbedingungen, der Institutionalisierung sowie den Qualitätskriterien von Beteiligungsprozessen. Die nachfolgenden Beispiele sollen einen Überblick geben. Sie zeigen, dass Erfolge nicht kurzfristig zu erzielen sind, sondern sich als langfristige Lernprozesse für Bürgerschaft, Politik und Verwaltung erweisen, die eine enge Abstimmung zwischen Politik und Verwaltung erfordern.

2.1 Deutsches Institut für Urbanistik – Difu-Bericht

Das Difu bereitet ein Projekt vor, das prägende Stadtentwicklungsvorhaben (Großvorhaben, Infrastrukturprojekte) in den Fokus rückt. Ziele sind die Klärung der Voraussetzungen für die Durchführung von Bürgerbeteiligung, die Identifizierung von Handlungsmöglichkeiten der politischen Spitze im Zusammenspiel von Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft sowie die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen zum Aufbau einer kommunalen Beteiligungskultur. Geplant ist die Durchführung einer breiten Kommunalbefragung und die Erarbeitung von Fallbeispielen. Die Projektlaufzeit soll sich über das Jahr 2012 erstrecken.

2.2 Bertelsmannstiftung – Handlungsempfehlungen Bürgerbeteiligung

Die Bertelsmannstiftung kommt in einer Dokumentation über eine Expertentagung zu Bürgerbeteiligung und Infrastrukturprojekte in 2011 zu Handlungsempfehlungen

(www.bertelsmann-stiftung.de/buergerbeteiligung-planungsverfahren):

1. Nichts überstürzen: Es geht um Qualität der Beteiligung, nicht um Quantität.
2. Den Dialog mit den Bürgern frühzeitig beginnen, wenn noch die Möglichkeit der Einflussnahme besteht.
3. Spielräume für Entscheidungen in mehrstufigen komplexen Verfahren transparent machen.
4. Eine neue Kommunikations- und Beteiligungskultur aufbauen.
5. Anreizsysteme schaffen – ein faires Geben und Nehmen auf allen Seiten praktizieren.
6. Zwischen öffentlichen und privaten Vorhaben unterscheiden.
7. Erörterungstermine bürgernäher und effektiver gestalten.
8. Finanzierung der Bürgerbeteiligung sicherstellen.
9. Mitarbeiter qualifizieren – Kompetenznetze aufbauen.

Die Bertelsmannstiftung hat Hinweise für eine neue Kultur der Bürgerbeteiligung zusammengestellt:

www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-650B128C-4E2D82F7/bst/xcms_bst_dms_34249_34250_2.pdf

2.3 KGSt – Projekt kommunale Kommunikationspolitik

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hat Ende 2011 ein Projekt zur kommunalen Kommunikationspolitik gestartet. Auf der Grundlage einer repräsentativen Befragung der Bürger zu Erwartungen und Wahrnehmungen kommunaler Kommunikation werden Handlungsempfehlungen erstellt, die als KGSt-Bericht in der zweiten Jahreshälfte 2012 erscheinen sollen und ein besonderes Augenmerk auf das Web 2.0 und das Informationsverhalten der Bürger legen.

2.4 Stadt Regensburg – Leitfaden Bürgerbeteiligungsverfahren

Das Planungs- und Baureferat der Stadt hat in einem Leitfaden zur Durchführung von Bürgerinformationsveranstaltungen und Bürgerbeteiligungsverfahren Punkte benannt

(www.regensburg.de/sixcms/media.php/121/buergerbeteiligung_leitfaden.pdf):

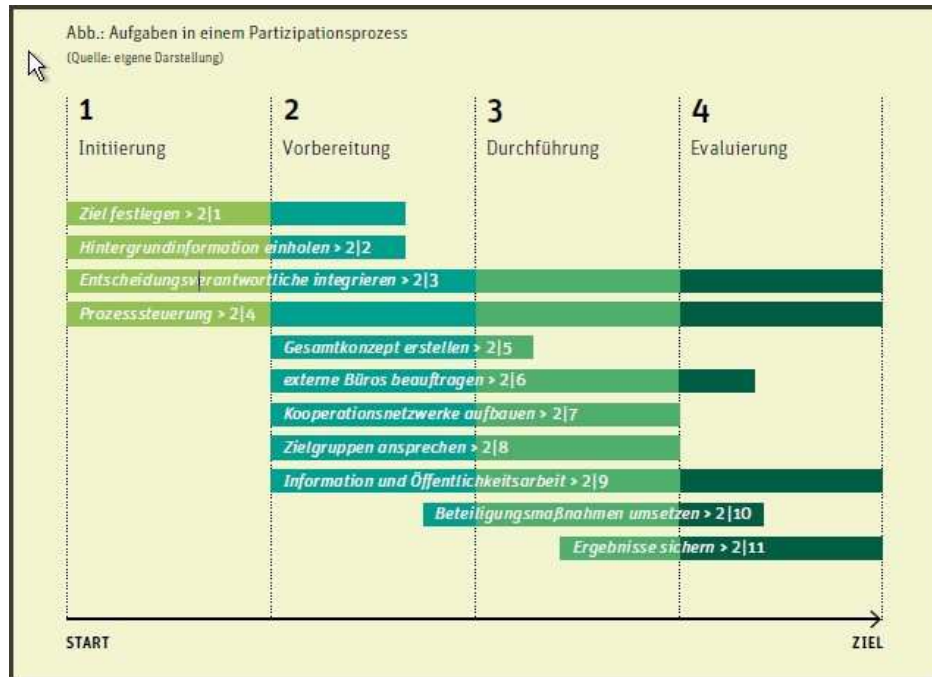
1. Im Vorfeld der Bürgerbeteiligung
 - Eignung des Projekts
 - Zielsetzung
 - Wahl des Verfahrens
 - Bezeichnung des Verfahrens / Titel
 - Legitimation (Stadtratsbeschluss)
 - Öffentlichkeitsarbeit
2. Durchführung des Verfahrens
 - Start der Informations- und Medienarbeit
 - Information und Auswahl der Teilnehmer
 - Steuerung des Beteiligungsprozesses
 - Spielregeln mit den Beteiligten festlegen
 - Kontinuierliche Dokumentation des Verfahrensablaufs
3. Rückmeldung und Umsetzung
 - Kontinuierliche Info der Beteiligten über den aktuellen Stand des Projektes
 - Info des Stadtrats und Beschluss / Entscheidung des Stadtrats
 - Informations- und Medienarbeit
 - Bewertung mit den Teilnehmern

Bei der Umsetzung hat sich gezeigt, dass der Erfolg von Beteiligungsverfahren unabhängig vom Verfahren ist (Planungszelle, Zukunftswerkstatt, Runder Tisch). Die Ursache für Erfolg oder Misserfolg eines Beteiligungsverfahrens liegt meist im Vorfeld. Im Regelfall erfolgt eine Beteiligung erst, wenn Interessen- und Kommunikationskonflikte bereits entstanden sind und eine sachliche Diskussion über Variantenplanungen oder eine konstruktive Auseinandersetzung zwischen Verwaltung und Bürger nicht mehr möglich scheint. Oft ist für Bürger nicht erkennbar, ob es sich um eine Informationsveranstaltung oder eine Bürgerbeteiligung handelt. Bürger wollen nach Abschluss des Beteiligungsprozesses kontinuierlich darüber informiert werden, was aus ihren Anregungen geworden ist. Diese Information wird als Bringschuld der Verwaltung gesehen und muss Bestandteil der Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgerschaft sein.

2.5 Stadt Berlin: Handbuch zur Partizipation

Die Stadt Berlin hat ein Handbuch zur Partizipation erstellt. Die Beteiligungsschritte sind darin dargestellt (siehe nachstehende Abbildung).

www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/partizipation/download/Handbuch_Partizipation.pdf



Quelle: Handbuch zur Partizipation, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin, Juni 2011

2.6 Handlungsempfehlungen und Leitfäden weiterer Städte

Die Stadt **Heidelberg** hat seit Mitte Februar 2012 einen Entwurf von „Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung“⁵. Sie enthalten Verfahren, wie Bürgerbeteiligung initiiert werden kann, wie lange Planungsprozesse begleitet werden können und wie Bürgerbeteiligung über eine Satzung eine Verbindlichkeit erreicht, die Bürger zum Mitmachen ermutigt. Zur frühen Information der Bürger sollen in einer öffentlichen „Vorhabenliste“ fortlaufend Projekte und Planungen der Stadt aufgenommen werden. Das Letztentscheidungsrecht der Politik steht nicht in Frage. Bürgerbeteiligungsergebnisse müssen nicht vom Gemeinderat akzeptiert werden. Gehör und Rechenschaft werden aber sichergestellt. Eine Evaluierung der Beteiligung und der Aufbau einer öffentlichen Kommunikationskultur sollen erfolgen.

⁵ www.heidelberg.de/buergerbeteiligung

Die Stadt **Leipzig** hat eine Rahmenordnung zur Bürgerbeteiligung mit Instrumentenkoffer und Prozessmanagement⁶ entwickelt. Angestrebt wird, dass im Kern eine win-win-Situation entsteht. Die Entscheidungsrechte des Stadtrates und der Verwaltung sollen gestärkt und eine rechtsverbindliche Form geschaffen werden. Die Bürgerbeteiligung soll sich am Ablauf eines politischen Entscheidungsprozesses orientieren.

2.7 Hinweise zum Einsatz von Social Media

Die **Hamburger Finanzbehörde** hat Hinweise, Rahmenbedingungen und Beispiele für den Einsatz von Social Media in der Verwaltung gegeben⁷. Hervorzuheben sind folgende Aussagen:

- **Werbung:** Bei den überwiegend kostenlosen Social Media Tools ist das Platzieren von Werbung ein Refinanzierungsfaktor. Ein Bezug zwischen Werbung und behördlichen Inhalten kann bedenklich sein. Da die Verwaltung bei Werbemaßnahmen des Anbieters nicht agieren, sondern nur reagieren kann, sollte sie den eigenen Webauftritt genau beobachten, um unverzüglich reagieren zu können.
- **Einstellen von Inhalten durch Nutzer:** Social Media zielen darauf ab, dass Nutzer Inhalte einstellen. Das wirft die Frage auf, ob eine Kommune für rechtswidrige Inhalte Dritter haftbar gemacht werden kann. Weitgehend unstrittig ist, dass die Pflicht besteht, offensichtlich rechtswidrige Inhalte unverzüglich zu entfernen und den Zugang zu sperren, sobald Kenntnis davon erlangt wird (Beseitigungspflicht). Unklar ist jedoch, inwieweit noch eine in die Zukunft gerichtete Unterlassungspflicht besteht und prophylaktische Vorkehrungen zu treffen sind. Solange die Rechtslage nicht höchststrichterlich entschieden ist, empfiehlt Hamburg, bestimmte Schutzmaßnahmen zur Vermeidung von Rechtsverstößen durch Fremdinhalte vorzunehmen. Angesichts der Meinungsfreiheit der Bürger könnten missliebige Kommentare der Nutzer nicht einfach gelöscht werden. Auch ein Ausschluss von Nutzern sei angesichts des Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht ohne weiteres möglich. Beides dürfe erst erfolgen, wenn der Nutzer die Grenze zur Rechtswidrigkeit überschreite.

⁶ www.leipzig.de/de/buerger/politik/buergerbeteilig/index.shtml

⁷ www.hamburg.de/contentblob/2882174/data/social-media-in-der-hamburgischen-verwaltung.pdf

(Fassung vom Mai 2011)

- **Organisation:** In Hamburg obliegt die Kommunikation zwischen Verwaltung und Öffentlichkeit sowie den Medien grundsätzlich allein den Pressestellen und Behördenleitungen. Im Interesse kurzer Reaktionszeiten wird eine Kompetenzübertragung auf bestimmte Personen als unvermeidlich angesehen. Außerdem wird die Verankerung einer Social Media Guideline (Wie soll nach außen kommuniziert werden?) empfohlen:
 - Trennungsgebot zwischen dienstlichen und privaten Belangen und Meinungen,
 - bestehende Regelungen behalten auch in der virtuellen Welt ihre Gültigkeit,
 - Erinnerung an die dienstliche Verschwiegenheitspflicht,
 - Hinweis auf Inhalte, die nicht verbreitet werden dürfen (personenbezogene Daten, illegale Inhalte),
 - „Netiquette“ (Verhaltensregeln für gutes Benehmen in der elektronischen Kommunikation).

Die **Stadt Erlangen** hat sich Grundsätze für ihre Social-Media-Aktivitäten gegeben:

- Infos über aktuelle und wichtige Veranstaltungen
- sachliche und objektive Darstellung
- zeitnahe Reaktion
- lockere zielgruppenspezifische Sprache
- Zurückhaltung
- keine personenbezogenen Informationen
- keine Sachbearbeitung über Social Media

Häufig zitiert wird die als **ISPRAT-Projekt** erstellte Studie „**Social Media Guidelines – Web 2.0 in der deutschen Verwaltung**“ von Dr. Sönke E. Schulz vom Lorenz-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Sie zeigt auf, welche Inhalte und Regelungsgegenstände eine „Social Media Policy“ für die öffentliche Verwaltung enthalten sollte. ISPRAT (Interdisziplinäre Studien zu Politik, Recht, Administration und Technologie e.V.) will die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik fördern.

2.8 Staatliche Handreichungen

Die **Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern** hat im März 2012 ein Positionspapier mit dem Titel „**Information und Beteiligung der Öffentlichkeit in der Straßenbauverwaltung**“ herausgegeben. Unabhängig von den gesetzlich geregelten Beteiligungen der Öffentlichkeit und der Betroffenen erfolgt bei Straßenbauvorhaben seit längerem eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung regelmäßig zum Zeitpunkt der Voruntersuchungen. Beispiele für moderne Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung sind das Lenkungs-

verfahren für den Ausbau der A 3 im Bereich Würzburg und der Planungsdialog für den Ausbau der A 8 Rosenheim – Salzburg. In dem Positionspapier werden die Möglichkeiten und Grenzen der freiwilligen Öffentlichkeitsbeteiligung angesprochen. Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung muss jeder Art von Vorfestlegung der Planfeststellungsbehörde für deren spätere Abwägungsentscheidung vorgebeugt werden. Deshalb ist eine klare Trennung zwischen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung und dem späteren Planfeststellungsverfahren zu beachten.

Das **Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** hat annähernd gleichzeitig den Entwurf eines „**Handbuchs für eine gute Bürgerbeteiligung – Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor**“ erarbeitet und zur öffentlichen Diskussion gestellt⁸. Es soll einen Maximalcatalog pragmatischer, kurzfristig umsetzbarer Möglichkeiten für eine gute Bürgerbeteiligung bei Großprojekten im Verkehrsbereich aufzeigen. Das Handbuch richtet sich als Orientierungshilfe an Vorhabensträger und verfahrensleitende Behörden, soll aber auch interessierten Bürgern den Ablauf eines Planungsprozesses und Beteiligungsmöglichkeiten verdeutlichen.

Das **Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen** hat im Frühjahr 2012 „Handreichungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich“ zur Verfügung gestellt. Sie bieten eine Art „Werkzeugkasten“ mit 24 Steckbriefen und Praxisbeispielen. Sie richten sich in erster Linie an Kommunen und Fachbehörden, die mit der Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie befasst sind.

Die **Bundeszentrale für politische Bildung** hat im März 2012 ein Handbuch zur Bürgerbeteiligung herausgegeben. Es bietet umfangreiche Informationen und einen praxisnahen Einstieg in das Thema mit einem strukturierten Überblick über die Beteiligungsverfahren.

⁸<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/81212/publicationFile/54326/handbuch-buergerbeteiligung.pdf>

Impressum

Herausgeber:

Bayerischer Städtetag, Prannerstraße 7, 80333 München
Tel. 089/290087-0
E-Mail: post@bay-staedtetag.de
Internet: www.bay-staedtetag.de

Verantwortlich für den Inhalt:

Bernd Buckenhofer
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Redaktion:

Anton Bullinger, Stadt Neu-Ulm
Karin Engelhardt, Stadt Coburg
Josef Flatscher, 1. Bürgermeister Stadt Freilassing
Claudia Ganslmeier, Bayerischer Städtetag
Florian Gleich, Bayerischer Städtetag
Andreas Götz, Stadt Erlangen
Anna-Maria Hogeback, Landeshauptstadt München
Robert Kotulek, Landeshauptstadt München
Rainer Krauß, Stadt Hof
Prof. Dr. (I) Elisabeth Merk, Landeshauptstadt München
Dr. Christine Meyer, Stadt Nürnberg
Dr. Manfred Riederle, Bayerischer Städtetag (Federführung)
Juliane Roenne-Styra, Stadt Regensburg
Franz Schedlbauer, 1. Bürgermeister, Stadt Bogen
Christine Schimpfermann, Stadt Regensburg
Dr. Achim Sing, Bayerischer Städtetag
Jürgen Stader, Stadt Hof
Richard Stelzer, Bayerischer Städtetag
Dr. Dr. Gerd Treffer, Stadt Ingolstadt
Christian Weiß, Stadt Würzburg

Umschlaggestaltung, Layout:

Dr. Achim Sing, Bayerischer Städtetag
Richard Stelzer, Bayerischer Städtetag

Druck:

Druckerei Offprint, München

Copyright:

08.05.2012 by Bayerischer Städtetag

Zur besseren Lesbarkeit ist der Plural oder die Maskulinform verwendet.
Selbstverständlich ist damit auch die Femininform umfasst.