

Iris Beck

Was ist daraus geworden?

**Zur Umsetzung unmittelbarer informeller
Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung an
Hand ausgewählter Beispiele**

HERAUSGEBER

*Konrad Goppel
Gabi Troeger-Weiß*

AUGSBURG-KAISERSLAUTERN 2013

Schriften zur Raumordnung und Landesplanung
SRL

Herausgeber:
Prof. Dr. jur. Konrad Goppel
Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Zur Autorin

Iris Beck, geboren am 21. Februar 1987, studierte von 2007 bis 2013 an der Universität Augsburg Wirtschafts- und Sozialgeographie mit Vertiefungsstudium zum Regionalmanagement. Neben dem Studium hat Frau Beck eine Reihe von Praktika absolviert, unter anderem bei der Gesellschaft für Bürgergutachten und der Schule der Dorf- und Landentwicklung. Bei der vorliegenden Veröffentlichung handelt es sich um ihre Diplomarbeit zum Thema „Was ist daraus geworden? Zur Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung an Hand ausgewählter Beispiele“.

Herausgeber

Prof. Dr. jur. Konrad Goppel

Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung an der Universität Augsburg,
Universitätsstraße 10, 86135 Augsburg
Ministerialdirigent a.D. im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur,
Verkehr und Technologie, Abteilung Landesentwicklung
Prinzregentenstraße 24, 80538 München

Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität
Kaiserslautern, Pfaffenbergstraße 95, 67663 Kaiserslautern

Schriftleitung

Dr.-Ing. Swantje Grotheer

Iris Beck

Was ist daraus geworden?

**Zur Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen
Entwicklung an Hand ausgewählter Beispiele**

Schriften zur Raumordnung und Landesplanung
Band 40

Universität Augsburg – Technische Universität Kaiserslautern
2013

„Was ist daraus geworden?

Zur Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung an Hand ausgewählter Beispiele“

Iris Beck

In: Schriften zur Raumordnung und Landesplanung (SRL),
Band 40

Selbstverlag

Universität Augsburg

Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung

Technische Universität Kaiserslautern

Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

Universität Augsburg – Technische Universität Kaiserslautern 2013

NE: Goppel, K., Troeger-Weiß, G. (Hrsg.)

ISBN: 978-3-937006-18-5

Copyright Selbstverlag

Fachgebiet Raumordnung und Landesplanung der Universität Augsburg

Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität Kaiserslautern

Bestellungen von Einzelbänden oder Schriftenreihe nehmen der Selbstverlag oder der Buchhandel entgegen.

Schriftwechsel, Bezug und Anfragen bezüglich des Tauschverkehrs werden erbeten an:

Stephanie Heiler/Andreas Neu, Sekretariat des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität Kaiserslautern

Pfaffenbergstraße 95, 67663 Kaiserslautern

Tel.: 0631-205-3435

Fax: 0631-205-2551

E-Mail: fg-rur@rhrk.uni-kl.de

Internet: <http://www.uni-kl.de/rur>

Vorwort

Bei der höchst aktuellen Bedeutung der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung kommt der Frage zentrale Relevanz zu, was bei einer kritischen rückblickenden Betrachtung aus dem Votum der Bürger, ihren Vorschlägen und Arbeitsergebnissen tatsächlich geworden ist. Sind sie Maßstab und Anstoß für nachfolgendes fachliches und politisches Handeln geworden oder sind ihr Engagement und ihre Kreativität ins Leere gegangen bzw. am Beharrungsvermögen oder an mangelnder Flexibilität der Verantwortlichen gescheitert? Diese Frage bewegt nicht nur die einschlägige Wissenschaft sondern gleichermaßen auch die praktizierende Fachwelt sowie naturgemäß vor allem auch die Bürger selbst. Sie ist nicht zuletzt auch deshalb von grundsätzlicher Relevanz, weil sie sich in das allgemein gesellschaftlich und politisch bedeutsame Thema von Demokratiemüdigkeit, Förderung von Bürgerengagement und den Umgang mit deren Konsequenzen einbindet.

Die Arbeit wird grundgelegt mit einer dem Thema angemessenen Darstellung der Formen unmittelbarer Bürgerbeteiligung sowie deren Entwicklungsphasen seit der sog. „partizipativen Revolution“ in den 1960er Jahren. Ebenfalls grundlegend befasst sich die Autorin mit deren Nutzwert für Bürger, Verwaltung und Politik sowie den gängigen Verfahren der unmittelbaren formellen sowie insbesondere der themenrelevanten unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung, um sich, darauf aufbauenden speziell der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung in der Kommunalentwicklung zu nähern und diese grundsätzlich bezüglich ihrer möglichen Aufgabenstellung sowie der Rolle kommunaler Akteure zu hinterfragen; so der Bürger, der Akteure der Politik und der Verwaltung und Planung. Gerade diese Aspekte werden hier höchst sinnvoll in die Arbeit eingeführt, da ihre jeweilige Rolle naturgemäß auch deren Bedeutung für Erfolg und Misserfolg der Bürgerbeteiligung unterstreicht und dem entsprechend nachvollziehbar Veranlassung gibt, sich im Rahmen der Expertengespräche mit ihnen zu befassen. Ebenfalls zum Kern der Arbeit hinführend wird schließlich der Stellenwert der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung durchleuchtet, da auch seine Gewichtung die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse bzw. deren Unterlassung oder unzureichende Ausführung verständlich zu machen vermag.

Nach einer abschließenden Erörterung der Bedeutung von Engagement und dessen Enttäuschung als ethischem Grundprinzip der Arbeit erschließt sich die Kernfrage nach Erfolg oder Misserfolg von unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung. Die Verfasserin verfolgt diese Frage an zwei konkreten abgeschlossenen Beispielen aus München und Regensburg. Systematisch überzeugend werden zunächst die Kriterien für die Auswahl der Beispiele sowie der Maßstab zur Beurteilung von deren erfolgreicher Umsetzung dargetan. Nach einer angemessenen Beschreibung des Beispiels sowie der Aufgabenstellung, des Ablaufs und der Ergebnisse der dabei durchgeführten unmittelbaren Bürgerbeteiligung erfolgt die Bewertung der Umsetzung anhand des eingeführten Prüfungsmaßstabs.

Hier besticht die Arbeit durch höchst kompetent geführte Expertengespräche, die inhaltlich die Themenstellung voll ausleuchten und dabei in überzeugender Weise den unterschiedlich strukturierten Gesprächspartner gerecht werden. Sämtliche Gespräche werden höchst einfühlsam und sorgfältig abwägend beurteilt und unter den Aspekten der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Bürgerbeteiligung hinterfragt. Dabei wird der Erfolg der Beteiligung nicht nur an der bloßen Umsetzung der Ergebnisse sondern auch an einer möglichen Verbesserung der Umgangskultur

zwischen Bürgern und Kommune gemessen. Dieser beispielhaft gelungenen nuancierten Erfassung der Umsetzung entsprechen mit vergleichbarer Kreativität, Praxisnähe und wissenschaftlicher Genauigkeit die von der Verfasserin entwickelten weiterführenden Vorschläge für eine verbesserte erfolgversprechende Umsetzung von unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung. Dabei beschränkt sich die Verfasserin nicht auf die behandelten Beispiele sondern hinterfragt den jeweiligen Vorschlag auf seine generelle Übertragbarkeit.

Der höchst gelungenen Arbeit ist die entsprechende Beachtung in Wissenschaft und Praxis zu wünschen.

Augsburg, im August 2013

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	X
Tabellenverzeichnis.....	X
I Einführung	1
1 Problemstellung.....	1
2 Zielsetzung	2
3 Methodik.....	3
II Grundlagen	4
1 Unmittelbare Bürgerbeteiligung in der repräsentativen Demokratie	4
1.1 Formen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung.....	6
1.1.1 Gesetzliche Verankerung: unmittelbare formelle und informelle Bürgerbeteiligung	7
1.1.2 Stufen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung: Informieren, Mitwirken, Kooperieren, Entscheiden.....	9
1.2 Entwicklungsphasen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung.....	12
1.2.1 „Partizipative Revolution“ ab 1960	12
1.2.2 Zweite Beteiligungswelle ab 1990	14
1.2.3 Gegenwärtiger Stand	15
1.3 Zum Nutzwert unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung	16
1.3.1 Für die Bürger	17
1.3.2 Für die Verwaltung	18
1.3.3 Für die Politik	19
1.4 Verfahren der unmittelbaren Bürgerbeteiligung	20
1.4.1 Unmittelbare formelle Bürgerbeteiligung	20
1.4.1.1 Bürgerversammlung.....	20
1.4.1.2 Öffentliche Planauslegung	21
1.4.2 Unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung	22
1.4.2.1 Stadtteilspaziergänge.....	22
1.4.2.2 Bürgergutachten/ Planungszelle	23
1.4.2.3 Bürgerforum	25
1.5 Unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung	26

1.5.1 Mögliche Aufgabenstellungen unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung.....	26
1.5.2 Zur Rolle kommunaler Akteure bei der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung.....	28
1.5.2.1 Bürger	29
1.5.2.2 Akteure der Politik	30
1.5.2.3 Akteure der Verwaltung und Planung.....	31
1.5.3 Verortung der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung	32
2 Engagement und dessen Enttäuschung.....	34
III Was ist daraus geworden? – Zur Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung an Hand ausgewählter Beispiele.....	37
1 Maßstab für eine erfolgreiche Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung	37
1.1 Umsetzung.....	37
1.2 Änderung der generellen Umgangskultur.....	38
2 Zur Auswahl der Beispiele.....	40
3 Beispiel: „Stadtviertelkonzept Nahmobilität“ – Mobil im Stadtteil! Isar- und Ludwigsvorstadt in München	41
3.1 Kurzbeschreibung der Kommune und des Entwicklungsvorhabens.....	41
3.2 Aufgabenstellung der Bürgerbeteiligung	42
3.3 Ablauf der Bürgerbeteiligung.....	43
3.3.1 Vorbereitungsphase	43
3.3.2 Durchführung	44
3.3.3 Nachbereitung und weiterführende Aktivitäten.....	48
3.4 Ergebnisse der Bürgerbeteiligung.....	50
3.5 Bewertung der Umsetzung der Bürgerbeteiligung an Hand des Prüfungsmaßstabs	51
3.6 Gründe für Erfolg bzw. Misserfolg im Einzelnen und weiterführende Vorschläge für eine erfolgversprechende Umsetzung.....	52

4	Beispiel: Bürgergutachten „Perspektiven für Regensburg“	70
4.1	Kurzbeschreibung der Kommune und des Entwicklungsvorhabens.....	70
4.2	Aufgabenstellung der Bürgerbeteiligung	71
4.3	Ablauf der Bürgerbeteiligung.....	71
4.3.1	Vorbereitungsphase	71
4.3.2	Durchführung	73
4.3.3	Nachbereitung und weiterführende Aktivitäten.....	75
4.4	Ergebnisse der Bürgerbeteiligung.....	77
4.5	Bewertung der Umsetzung der Bürgerbeteiligung an Hand des Prüfungsmaßstabs	77
4.6	Gründe für Erfolg bzw. Misserfolg im Einzelnen und weiterführende Vorschläge für eine erfolgversprechende Umsetzung.....	78
5	Zusammenfassung weiterführender Vorschläge für eine erfolgversprechende Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung.....	90
	Literaturverzeichnis.....	93
	Auflistung der Gesprächspartner	99
	Anhang	100

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Bürgerbeteiligung (BB) in Bezug auf politische Entscheidungs- und Planungsprozesse	4
Abbildung 2	Formen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung - bottom-up und top-down	6
Abbildung 3	Strukturierung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung	7
Abbildung 4	Entwicklung unmittelbarer Bürgerbeteiligung in Deutschland	12
Abbildung 5	Schematischer Ablauf einer Planungszelle.....	23
Abbildung 6	Mögliche Aufgabenstellungen unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung	28
Abbildung 7	Kommunale Akteure der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung	29
Abbildung 8	Unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung als Prozess	34
Abbildung 9	Ablauf der Bürgerbeteiligung am Stadtviertelkonzept Nahmobilität	44
Abbildung 10	Aufbau des mehrstufigen Beteiligungsverfahrens in München	45
Abbildung 11	Übersicht Stadtteilspaziergänge/-touren.....	46
Abbildung 12	Programm des Bürgerforums 1 (Zufallsauswahl).....	48
Abbildung 13	Ausschnitt aus dem Rückmeldungsflyer München 2008 (Teil 1)	49
Abbildung 14	Ausschnitt aus dem Rückmeldungsflyer München 2008 (Teil 2)	50
Abbildung 15	Auszug aus den Bürgerempfehlungen des Bürgergutachtens "Stadtviertelkonzept Nahmobilität - Mobil im Stadtteil!"	51
Abbildung 16	Ablauf Bürgerbeteiligung in Regensburg	73
Abbildung 17	Ausschnitt aus Stellungnahmen der Verwaltung und Beschlussvorschlägen	76

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Nutzwert der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung	17
Tabelle 2	Rollen des Bürgers	30
Tabelle 3	Ablaufschema eines kommunalen Planungsprozesses	33
Tabelle 4	Arbeitsprogramm Planungszellen Regensburg.....	75
Tabelle 5	Katalog an Vorschlägen für eine erfolversprechende Umsetzung	90

I Einführung

1 Problemstellung

In Folge bürgerlicher Proteste und Hausbesetzungen in den 1960er Jahren und der Defizite harter Planungsinstrumente fand ab den 1970er Jahren unmittelbare Bürgerbeteiligung als weicher Ansatz Eingang in kommunale Planungs- und Entscheidungsvorgänge.

Dabei wurden zwei Wege unmittelbarer Bürgerbeteiligung beschrrieben. Harte Planungsverfahren wurden einerseits durch formelle, also gesetzlich festgelegte Beteiligungsformen ergänzt wie unter anderem in der Bauleitplanung. Elemente direkter Demokratie wie Bürgerbegehren und -entscheid wurden eingeführt.

Andererseits entstanden parallel hierzu nicht institutionalisierte Beteiligungsformen. Diese können von den Gemeinden freiwillig durchgeführt werden. Auf Grund ihrer informellen Natur sind sie flexibler und offener in ihrer Durchführung und ihrem Anwendungsbereich als die formellen Verfahren. Gleichzeitig sind ihre Ergebnisse im Gegensatz zu den formellen Verfahren nicht verbindlich im Planungsprozess verankert. Gegenwärtig gibt es eine Vielzahl solcher informeller, freiwilliger Verfahren wie zum Beispiel Bürgerforen, Planungszellen, runde Tische, Zukunftswerkstätten.

Unmittelbare Bürgerbeteiligung ermöglicht Problemlagen frühzeitig zu identifizieren und somit Konflikten entgegenzuwirken. Damit erleichtert sie die formellen Planungsverfahren, ersetzt diese aber nicht. Zugleich stellt sie eine Rückkopplung der Meinungen, Wünsche und Ideen der Bürger an die kommunale Verwaltung und Politik dar, welche sich bei Planungen und Entscheidungen daran orientieren können. Dies führt zu einer erhöhten Legitimation und Akzeptanz politischen Handelns innerhalb der Gemeinden. Allgemein kann Bürgerbeteiligung somit verbesserte Planungsergebnisse hervorbringen. Zudem wird Partizipation im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung wie zum Beispiel in den lokalen Agenda-21-Prozessen in den Gemeinden vorangetrieben.

Diese positiven Aspekte der Bürgerbeteiligung für Planer, Politiker und Planungsbedroffene sind aber nur möglich, wenn die Bürger bereit sind, Zeit und Arbeit für solche Beteiligungsmöglichkeiten aufzubringen. Daher folgt Bürgerbeteiligung dem bottom-up Prinzip. Bürgerschaftliches Engagement kann nicht vom Staat auferlegt werden, sondern muss aus dem Raum selbst kommen. Wie viel hiervon in den Bürgern ruht, aber für die Planung oft ungenutzt bleibt, beweisen Proteste wie in Gorleben und Stuttgart.

Die Konflikte um das Projekt Stuttgart 21 zeigen zudem beispielhaft, was es bedeutet, die Bürger nicht am Planungsprozess aktiv mitwirken zu lassen. Erste Proteste begannen schon im Jahr 2007 und kamen in Folge des Baubeginns im Februar 2010 erneut auf. Die Ereignisse in Stuttgart verweisen auf die Notwendigkeit der Einbindung und Öffnung des Planungsprozesses gegenüber den Bürgern. Dies bekräftigt der Mediator im S21-Konflikt, Heiner Geißler, wenn er in seinem Schlichterspruch sagt: *„Die Zeit der Basta-Politik ist vorbei.“*

Im Gegensatz zum Stuttgart 21- Konflikt wird in manchen Gemeinden Bürgerbeteiligung sogar zum Aushängeschild¹. Seit 40 Jahren finden schon Beteiligungsverfahren auf lokaler Ebene statt.

¹ Zum Beispiel die bayerische Gemeinde Weyarn

Gerade angesichts dieser hohen Aktualität und Bedeutung der Bürgerbeteiligung darf freilich nicht vergessen werden: sie verfolgt keinen Selbstzweck. Die bloße Durchführung solcher Verfahren stellt keine Qualität für sich dar. Sie erfahren nur dann Legitimation und berechnete Akzeptanz, wenn ihre Ergebnisse im laufenden Entscheidungsprozess auch Beachtung finden. Es ist daher bei jeder Bürgerbeteiligung höchst wichtig zu fragen: Was ist daraus geworden?

Diese Frage stellt sich vor allem bei informellen Beteiligungsmöglichkeiten, da ihr Einfluss auf Planung und Entscheidung nicht gesetzlich vorgegeben ist. Der Frage nachzugehen ist aus dreierlei Hinsicht wichtig. Zum einen stellt die Bürgerbeteiligung einen neuen Weg in der Raumordnung dar. Daher ist für Befürworter und Kritiker zu überprüfen, ob dieser Ansatz leistungsfähig ist².

Des Weiteren ermöglicht die Überprüfung schon durchgeführter Beteiligungen, Erfahrungen für andere Kommunen oder sogar für Beteiligungsmöglichkeiten höherer räumlicher Ebenen zu sammeln, um daraus zu lernen. Nicht umsonst wird die Kommune als „Schule der Demokratie“ bezeichnet.

Schließlich und vor allem bildet das bürgerschaftliche Engagement eine wichtige aber auch sensible Ressource, dessen Enttäuschung gegebenenfalls sogar schwerwiegendere Folgen haben kann als die unterlassene Einbeziehung. Vor diesem Hintergrund kommt der Frage, was unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung tatsächlich bewirken kann bzw. ob sie im weitesten Sinne erfolgreich ist und warum ihr gegebenenfalls der Erfolg versagt bleibt, zentrale Bedeutung zu. Dieser Frage wurde bisher in Wissenschaft und Praxis nicht in ausreichendem Maße nachgegangen.

2 Zielsetzung

Ziel dieser Arbeit ist es in diesem Sinne zu hinterfragen, was aus unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligungsprozessen im Bereich kommunaler Entwicklung geworden ist. Der Frage soll an Hand zweier Beispiele nachgegangen werden. An diesen gilt es zu überprüfen, ob die hier eingesetzten unmittelbaren informellen Beteiligungsverfahren als erfolgreich oder gescheitert zu bewerten sind und welche Faktoren hierfür ausschlaggebend waren.

Zunächst werden die Grundlagen der Bürgerbeteiligung behandelt. Hierbei wird der umfangreiche Begriff strukturiert und dabei der Ansatz der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung mit dessen unterschiedlichen Verfahren herausgearbeitet, die den Schwerpunkt der Arbeit betreffen. Zudem werden die Entstehung von Bürgerbeteiligungsprozessen in Deutschland und damit einhergehend deren Nutzen dargestellt. Zuletzt wird die unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung in das Verhältnis zur kommunalen Entwicklung gerückt. Aufgezeigt werden die möglichen Inhalte, die Verortung und die kommunalen Akteure unmittelbarer informeller Beteiligung im Planungsprozess.

Aufbauend auf diesen theoretischen Grundlagen wendet sich der Schwerpunkt der Arbeit der Überprüfung zweier in Inhalt und Verfahren verschiedener kommunaler, unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligungsprozesse zu.

Zur Eingrenzung des Prüfungsvorgangs wird das Verständnis von Erfolg oder Misserfolg bei Bürgerbeteiligungsvorhaben diskutiert. Hieraus wird der Maßstab für die

² Zumal Bürgerbeteiligungsverfahren meist auch einen hohen finanziellen Aufwand für die jeweilige Kommune bedeuten.

Bewertung der ausgewählten Beispiele als erfolgreich oder erfolglos gewonnen. Aus der Überprüfung der Beispiele an Hand des festgelegten Maßstabs sollen sich die wesentlichen Gründe für Erfolg oder Misserfolg der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung erschließen. Zu jedem erfolgversprechenden oder -einschränkenden Faktor für Bürgerbeteiligungsprozesse werden Vorschläge für das betreffende Beispiel und, falls übertragbar, für unmittelbare informelle Beteiligungsvorhaben schlechthin erarbeitet.

Zusammenfassend versucht die Arbeit einen übersichtlichen Katalog an Vorschlägen für eine erfolgversprechende Handhabung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung und damit hilfreiche Hinweise für die Praxis zu bieten, um so der hohen Praxisrelevanz des Themas besonders gerecht zu werden.

3 Methodik

Die Arbeit bedient sich mit der Analyse und Bewertung zweier ausgewählter kommunaler Bürgerbeteiligungsprozesse der Methode des Fallbeispiels. An Hand der bearbeiteten, ausgewählten Beispiele sollen Rückschlüsse auf den Generalfall gezogen werden.

Für die Analyse der ausgewählten Beispiele wurde zum einen Primärliteratur, wie Bürgergutachten, Stadtratsbeschlüsse oder Flyer herangezogen. Zum anderen gründen sich Bearbeitung und insbesondere Bewertung der Fallbeispiele auf teilstrukturierten Einzelinterviews. So wurden mit den verschiedenen kommunalen Akteuren, welche vom jeweiligen Bürgerbeteiligungsprozess berührt waren, wie Bürger, Verwaltungsfachleute und Planer, Politiker, als auch externe Moderatoren bzw. Projektleiter, leitfadengestützte qualitative Interviews geführt.

Neben den Interviews, welche unmittelbar für die Bearbeitung der Fallbeispiele relevant waren, waren auch praxisnahe Einblicke mittelbar hilfreich.

Durch ein Praktikum bei der Gesellschaft für Bürgergutachten (gfb) und damit einhergehend die Teilnahme am Beteiligungsverfahren Planungszelle an der Universität Wuppertal konnten Erfahrungen mit dem Themenfeld der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung gesammelt werden. Außerdem ermöglichte die Teilnahme an einem Treffen der PZ-Protagonisten, an welchem weltweit ausgewiesene Beteiligungsexperten anwesend waren, gedanklichen Austausch zur Arbeit und weitere praxisnahe Einblicke in die Probleme und Erfolgsfaktoren unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung.

II Grundlagen

1 Unmittelbare Bürgerbeteiligung in der repräsentativen Demokratie

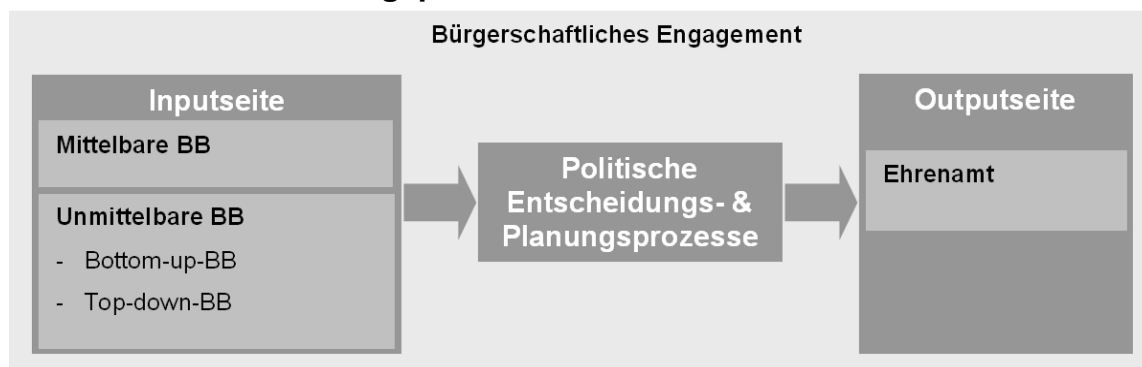
„Demokratie heißt Regierung für das Volk und durch das Volk.“³ Dem Regieren für das Volk kommen die vom Bürger gewählten Repräsentanten nach. Dem Regieren durch das Volk wird mittels Bürgerbeteiligung Rechnung getragen. Damit ist sie ein Bestandteil der Demokratie⁴.

Der Begriff der Bürgerbeteiligung ist ein weites Feld, unter dem eine Vielzahl an möglichen Beteiligungsformen subsumiert wird. Dieser Abschnitt soll das breite Spektrum der Bürgerbeteiligung gliedern und dabei den Aspekt der unmittelbaren Bürgerbeteiligung, welchen die vorliegende Arbeit behandelt, vertiefen und von anderen Formen der Beteiligung abgrenzen.

Bürgerbeteiligung kann zunächst, wie in Abbildung 1 ersichtlich, auf der Output- oder der Inputseite politischer Entscheidungs- und Planungsprozesse stattfinden. Sie umfasst daher sowohl die Mitwirkung an und Beeinflussung von politischen Entscheidungs- und Planungsprozessen (Input) als auch das Engagement im Gemeinwesen⁵, wie etwa durch die Ausübung eines Ehrenamtes (Output).

Die vorliegende Arbeit betrachtet nur die politische Bürgerbeteiligung, durch welche Bürger in politische Entscheidungs- und Planungsprozesse eingebunden sind (Input)⁶.

Abbildung 1 Bürgerbeteiligung (BB) in Bezug auf politische Entscheidungs- und Planungsprozesse



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Wentzel 2010, S. 40

Unter politischer Beteiligung sind laut Kaase „alle Handlungen, die Bürger einzeln oder in Gruppen freiwillig mit dem Ziel vornehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems (...) zu beeinflussen und/oder selbst zu treffen“⁷, zu definieren.

³ Vgl. Banner 1999, S. 135

⁴ Bürgerbeteiligung ist aber nicht nur ein Ansatz der Politik. „Theorien der postindustriellen Gesellschaft sehen Partizipation als ein zentrales Struktur- und Handlungsprinzip dieses Gesellschaftstypus an. Insofern betrifft P. nicht nur Politik, sondern auch eine Vielzahl von anderen Lebensbereichen (z.B. Familie, Schule, Beruf).“ (vgl. Kaase 1994, S. 442)

⁵ Vgl. Holtkamp, Kißler, Bogumil 2004, S. 7

⁶ Vgl. Wentzel 2010, S. 38

⁷ Vgl. Kaase 1994, S. 442

In einer repräsentativen Demokratie bedeutet dies zunächst im engeren Sinne, dass die Bürger durch die Wahl von Parteien mittelbar Einfluss auf Personen- und Sachentscheidungen nehmen können. Dem Bürger kommt damit eine weitgehend passive Rolle zu, da er die direkte Mitwirkung an politischen Entscheidungs- und Planungsprozessen den Volksvertretern überlässt. Diese passive Rolle, die nach dem Verständnis der Demokratie (vgl. etwa die Demokratie in Athen) noch nicht gegeben war und in neuzeitlichen demokratischen Systemen weitgehend der Handhabbarkeit und Praktikabilität geschuldet ist, stößt allerdings im Einzelfall und im überschaubaren Rahmen zunehmend auf Widerstand und Unbehagen der Bürger. Unbeschadet der Frage, ob andere unmittelbare demokratische Formen in unseren Staats- und Gesellschaftssystemen überhaupt machbar sind, steht jedenfalls fest, dass die bloße passive Beteiligung allein nicht ausreicht.

*„Das repräsentative System ist (...) kein Ersatz für Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern. Kommunikation ist vielmehr die ständig einzulösende Bringschuld der repräsentativen Demokratie.“*⁸ Demnach gibt es in einer repräsentativen Demokratie ergänzend Elemente direkter und – in der Literatur vielfältig bezeichnet - kooperativer⁹, deliberativer bzw. partizipativer Demokratie¹⁰, welche eine erhöhte Kommunikation mit dem Bürger ermöglichen. Da es den Bürgern hierbei möglich ist direkt an Planungen und Entscheidungen in unterschiedlicher Weise und Intensität mitzuwirken, können diese Elemente als unmittelbare Bürgerbeteiligung bezeichnet werden. Dennoch sind diese Formen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung nur additiv zur repräsentativen Demokratie zu sehen, da sie jedenfalls in unseren gesellschaftlichen Strukturen stets Volksvertreter benötigt, die durch Wahlen legitimiert wurden¹¹.

Unmittelbare Bürgerbeteiligung lässt sich nach dem Initiator des Verfahrens in zwei Gruppen aufteilen. Geht die Beteiligung von den Bürgern selbst aus, ist hier von einer bottom-up-Bürgerbeteiligung zu sprechen. Dies ist unter anderem bei Demonstrationen oder der Gründung einer Partei der Fall. Geht die Initiative zur unmittelbaren Bürgerbeteiligung vom politisch-administrativen System aus, kann sie als top-down-Bürgerbeteiligung bezeichnet werden.¹² Sie stellt also ein Angebot des politisch-administrativen Systems an die Bürger dar. Mit eben jener Form der unmittelbaren Bürgerbeteiligung befasst sich die vorliegende Arbeit¹³.

⁸ Vgl. König und König 2012, S. 63 nach Sarcinelli 1994, S. 27

⁹ Vgl. Bogumil, Holkamp, Kißler 2004, S. 8

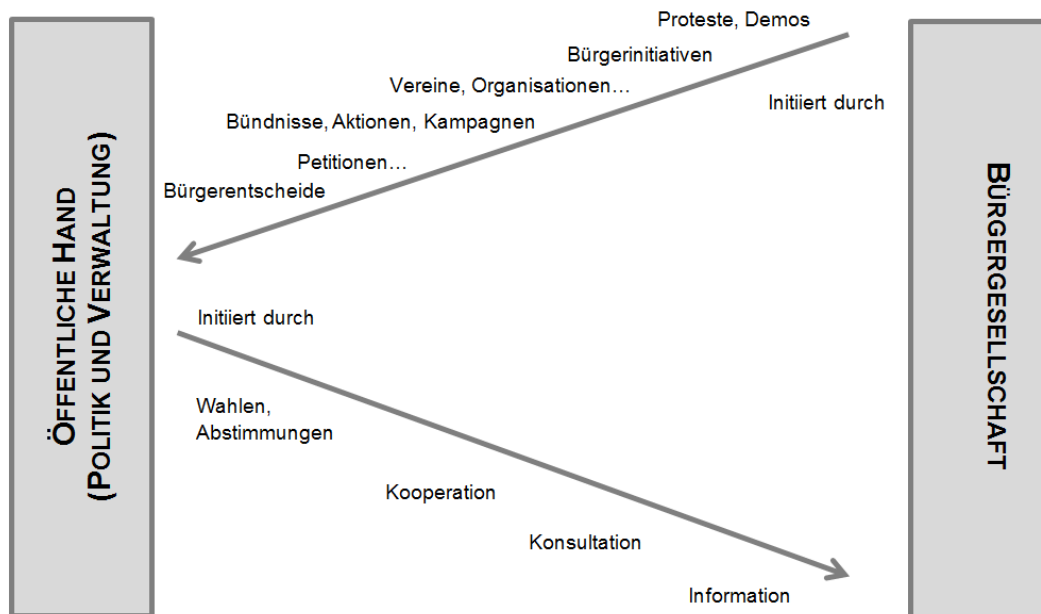
¹⁰ Vgl. Nanz, Fritsche 2012, S. 8

¹¹ Vgl. Bayerischer Städtetag 2012, Beilage: Folgerungen und Forderungen

¹² Vgl. Wentzel 2010, S. 40

¹³ Die top-down-Bürgerbeteiligung ist für die Arbeit von besonderem Interesse, da das politisch-administrative System die Bürger hierbei zur Mitwirkung auffordert. Besonders dann darf das geweckte und erbetene Engagement der Bürger nicht enttäuscht werden.

Abbildung 2 Formen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung - bottom-up und top-down



Quelle: nach Stock 2011, S. 17, modifiziert

Der unmittelbaren Bürgerbeteiligung kann auf unterschiedlichen Ebenen - Länder, Kommunen - nachgekommen werden. Doch vor allem sind es die Kommunen, auf Grund ihres überschaubaren Wirkungsraumes, ihrer Problemnähe und der Problem-betroffenheit des Bürgers, die ein besonderes Maß an unmittelbarer Bürgerbeteili-gung ermöglichen.¹⁴ Dementsprechend und im Sinne des Themas wird im Folgenden die unmittelbare Bürgerbeteiligung in den Kommunen betrachtet.

1.1 Formen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung

Mit dem Aufschwung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung am Ende der 1960er Jahre nahm nicht nur die Zahl der politisch aktiven Bürger zu, sondern es entstand gleich-zeitig auch eine Vielzahl an verschiedenartigen Ansätzen unmittelbarer Bürgerbeteili-gung¹⁵. Die unmittelbare Bürgerbeteiligung umfasst gegenwärtig eine Fülle unter-schiedlicher Verfahren. Hierunter fallen beispielsweise die Direktwahl der Bürger-meister, Bürgerversammlungen sowie runde Tische und Planungszellen. Im Folgen-den wird eine Systematisierung dieser Vielfalt unmittelbarer Bürgerbeteiligungsver-fahren an Hand der gesetzlichen Verankerung und der verschiedenen Beteiligungs-stufen versucht.

¹⁴ Vgl. Wolf 2005, S. 94f.

¹⁵ Vgl. Pickel 2012, S. 39

Abbildung 3 Strukturierung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung

	FORMELL	INFORMELL
INFORMIEREN	Bürgerversammlung, Einwohnerfragestunde	Aktivierende Befragung
MITWIRKEN	Anhörung, öffentliche Auslegung, Bürgerantrag, Beiräte und Ausschüsse	Planungszelle, Zukunftskonferenz, Zukunftswerkstatt, Perspektivenwerkstatt Planing for Real,
KOOPERIEREN		Runder Tisch, Anwaltsplanung, Mediation, Open Space
ENTSCHEIDEN	Ratsbegehren, Direktwahl Bürgermeister	

Anmerkung: Einflussnahme in den Planungs- und Entscheidungsprozess



Nicht gesetzlich geregelt,
keine Wirkungsgarantie



Gesetzlich geregelt,
keine Wirkungsgarantie



Gesetzlich geregelt,
Wirkungsgarantie

Quelle: eigene Darstellung nach Bischoff, Selle, Sinning 2005 und Vetter 2008

1.1.1 Gesetzliche Verankerung: unmittelbare formelle und informelle Bürgerbeteiligung

Unmittelbare Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungs- und Planungsprozessen ist „ein Mosaik bunter institutioneller Optionen und individueller Opportunitäten“¹⁶. Laut Pfenning und Benighaus kann unmittelbare Bürgerbeteiligung somit in „institutionelle Optionen“, d.h. formelle, genau definierte Bürgerbeteiligungsverfahren, und „individuelle Opportunitäten“, d.h. informelle, nicht normierte Formen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung, unterteilt werden¹⁷. Beide Formen ersetzen sich nicht gegenseitig, sondern bestehen nebeneinander.

Unmittelbare formelle Bürgerbeteiligung

Die unmittelbare formelle Bürgerbeteiligung ist durch gesetzliche Vorgaben geregelt, unter anderem in der Gemeindeordnung oder in Planungsgesetzen¹⁸. Sie ermöglicht daher flächendeckend ein Mindestmaß an Bürgerbeteiligung am Planungs- oder Entscheidungsprozess. Es kann der Ablauf der Beteiligung (z. B. Dauer der Auslegung von Bebauungsplanentwürfen), ihr Anwendungsbereich (z. B. bei der Erstellung von Bebauungsplänen) und/ oder die Verpflichtung bzw. Freiwilligkeit der Kommunen zu ihrer Durchführung festgelegt sein.

¹⁶ Vgl. Pfenning, Benighaus 2008, S. 197

¹⁷ Vgl. Pfenning und Benighaus 2008, S. 197

¹⁸ Vgl. Dauwe-Arnold et al. 2000, S. 58

Wie schon die Definition von politischer Bürgerbeteiligung besagt, sollen die Bürger hiermit die Möglichkeit haben, auf den Planungs- und Entscheidungsprozess Einfluss zu nehmen¹⁹. Auf Grund der gesetzlichen Verankerung unmittelbarer formeller Bürgerbeteiligung ist ihre Einflussnahme geregelt. All jenen Verfahren ist gemeinsam, dass ihre Ergebnisse in den Planungs- und Entscheidungsprozess eingebunden werden müssen. Trotzdem ist deren Wirkungsgarantie im Planungs- und Entscheidungsprozess sehr unterschiedlich. So müssen nach einer Bürgerversammlung die Anregungen der Bürger in der Gemeinderatssitzung diskutiert werden²⁰, wodurch zwar eine mögliche Einflussnahme der Bürger auf die Entscheidungen oder Planungen der Gemeinde besteht, der Bürgerwunsch aber unterliegen kann. Die Entscheidungsmacht liegt nach wie vor bei den gewählten Vertretern. Die unmittelbare formelle Bürgerbeteiligung kann jedoch auch eine hohe Wirkungsgarantie vorweisen, wie es beispielsweise bei der Direktwahl des Bürgermeisters oder Ratsbegehren der Fall ist²¹. Bei letzterem ersetzt sogar die Entscheidung der Bürger die des Gemeinderates.

Unmittelbare formelle Bürgerbeteiligung weist laut Reinert Defizite auf. Beispielsweise ist die Einflussnahme einzelner, nicht organisierter Bürger auf politische Planungen und Entscheidungen sehr gering. Zudem fehlt es häufig an Kenntnis über Fristen und Möglichkeiten der Einflussnahme und an Fachkompetenz, um Pläne und fachliche Begriffe zu verstehen. Meist nehmen Randgruppen der Gesellschaft nicht an formellen Beteiligungsmöglichkeiten teil. Ein weiteres Problem ist, dass Bürger oft erst dann Interesse an politischen Planungs- und Entscheidungsprozessen zeigen, wenn sie von Planungen betroffen sind. Dies ist vorwiegend dann der Fall, wenn die Planungen schon weit fortgeschritten sind. Diesen Mängeln begegnet die unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung.²²

Unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung

Die unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung ist nicht gesetzlich vorgeschrieben. Wie im Folgenden noch gezeigt wird²³, entstanden informelle Beteiligungsverfahren weniger aus dem Wunsch der Bürger nach mehr Beteiligung sondern vielmehr aus den zunehmenden Schwierigkeiten der kommunalen Politik und Verwaltung, wie zum Beispiel durch Widerstände der Bürger gegen Planungsvorhaben. So kommt es, dass Kommunen frei entscheiden können, ob sie jene informellen Bürgerbeteiligungsverfahren einsetzen möchten und ob dies für eine bestimmte Sachfrage sinnvoll ist²⁴. Auch in weiteren Aspekten sind informelle Beteiligungsverfahren offen und flexibel, wie beispielsweise in ihrer Durchführung und ihrem Anwendungsbereich. Das macht sie zu einem ergänzenden Element für institutionalisierte Planungsverfahren. Trotz ihrer flexiblen Handhabung haben sich seit den 1970ern informelle Bürgerbeteiligungsverfahren verfestigt, die sich in ihrem Ablauf und bestimmten Anwendungsgebieten bewährt haben. Unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung kann verschiedenen Zielrichtungen folgen. Einige Verfahren setzen auf Konfliktbearbeitung und Konsensfindung (z.B. Mediationsverfahren), andere auf die Entstehung kreativer Ideen (z.B. Zukunftswerkstatt)²⁵. Das Engagement der Bürger wird dabei für einen

¹⁹ Vgl. oben, S. 6

²⁰ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 86

²¹ Vgl. Vetter 2008, S. 14

²² Vgl. Reinert 2003, S. 37f.

²³ Vgl. unten, S. 14ff.

²⁴ Vgl. Bayerischer Städtetag 2012, S. 15

²⁵ Vgl. Reinert 2000, S. 65

begrenzten Zeitraum, also während eines Projekts, genutzt. Im Allgemeinen sind sie dialogorientiert, erfordern ein hohes Maß an Engagement und Zeit im Gegensatz zu einer Vielzahl an formalen Teilnahmeverfahren.

Unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung wird von Reinert „*nicht als formaler Akt, sondern als kommunikativer Prozess*“²⁶ bezeichnet. Kommunikation spielt hierbei also eine weitaus größere Rolle, als bei unmittelbarer formeller Bürgerbeteiligung.

Die Kehrseite dieser nicht institutionalisierten Teilnahmen stellt der fehlende rechtlich verbindliche Einfluss der Ergebnisse jener Verfahren auf den formellen Planungs- und Entscheidungsprozess dar. Ob sie durchgeführt und welche Ergebnisse hiervon umgesetzt werden, liegt allein in der Verantwortung der Entscheidungsträger der Gemeinde²⁷. Dies macht unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung sehr personenabhängig, denn ihr Einsatz hängt von der Haltung der Entscheidungsträger gegenüber unmittelbarer Bürgerbeteiligung ab. Die Ergebnisse unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung müssen nicht im weiteren Planungs- und Entscheidungsprozess berücksichtigt werden, wodurch eine hohe Wirkungsgarantie ausgeschlossen wird. Denn die Ergebnisse sind nicht rechtsverbindlich. Trotz dieser Sachlage ist es wichtig, dass die Resultate Berücksichtigung und vielleicht sogar Umsetzung erfahren, um das Engagement der Bürger nicht zu enttäuschen, vor allem bei engagementintensiven Verfahren wie Planungszellen. Auch Bischoff, Selle, Sinning bestätigen, dass solche Verfahren nur sinnvoll sind, wenn sich die Bürgerempfehlungen in gewissem Maße in den Ergebnisse des politischen Entscheidungsprozesses wiederfinden^{28, 29}.

1.1.2 Stufen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung: Informieren, Mitwirken, Kooperieren, Entscheiden

Bürger können in unterschiedlicher Stärke in Planungs- und Entscheidungsprozesse miteinbezogen werden. Daher lässt sich Bürgerbeteiligung im weitesten Sinne in die Stufen Informieren, Mitwirken, Kooperieren und Entscheiden gliedern. Die verschiedenen Abstufungen weisen ein unterschiedliches Verhältnis und verschiedene Kommunikationsrichtungen zwischen den Bürgern und dem politisch-administrativen System auf. Welche Verfahren den verschiedenen Intensitätsstufen zuzuordnen sind, ist Abbildung 3³⁰ zu entnehmen.

Trotz der getrennten Darstellung der einzelnen Stufen können innerhalb eines Planungsprozesses alle Anwendung finden³¹.

Informieren

Information ist die Grundlage für alle weiteren Abstufungen der Bürgerbeteiligung, da sie den Bürgern die Kompetenz zu einer weiterführenden Beteiligung ermöglicht³². Politik und Verwaltung können, wenn die Stufe des Informierens im Planungsprozess frühzeitig eingesetzt wird, die Haltung, Wünsche, Interessen usw. der Bürger gegenüber einem Vorhaben ausloten. Somit können gleich zu Beginn des Prozesses mög-

²⁶ Vgl. Reinert 2003, S. 38

²⁷ Vgl. Holtkamp, Bogumil, Kißler 2004, S. 9

²⁸ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 39

²⁹ Dies stellt abermals die große Bedeutung und Notwendigkeit der Frage dieser Arbeit „Was ist daraus geworden?“ heraus.

³⁰ Vgl. oben, S. 8

³¹ Vgl. Selle 2000, S. 57f.

³² Vgl. Dauwe-Arnold et al. 2000, S. 60

liche Widerstände, Probleme oder mögliche Kooperationspartner aufgezeigt werden³³.

Informieren kann sowohl eine einseitige als auch eine wechselseitige Kommunikation zwischen der Kommune und den Bürgern beinhalten. Zum einen werden Bürger durch kommunale Mitteilungsblätter, Ausstellungen oder ausliegende Pläne über Vorhaben der Kommune in Kenntnis gesetzt. Dabei kommt ihnen eine inaktive Rolle zu, weshalb hier im engeren Sinne kaum von Bürgerbeteiligung gesprochen werden kann³⁴.

Echte Bürgerbeteiligung findet erst dann statt, wenn die teilnehmenden Bürger wirklich Vorstellungen, Wünsche, Ideen einbringen können³⁵. Dies gelingt, wenn sie der Kommune einseitig Informationen an die Kommune übermitteln können, beispielsweise innerhalb einer Befragung. Zum anderen kann ein beidseitiger Austausch an Informationen und Meinungen zwischen Kommune und Bürgern durch Diskussionen, Bürgerversammlungen oder Einwohnerfragestunden stattfinden³⁶.

Die Stufe des Informierens weist ein vertikales Verhältnis zwischen politisch-administrativen System und Bürgern auf. Dies bedeutet, dass zwischen ihnen keine partnerschaftliche Beziehung besteht, sondern das politisch-administrative System hoheitlich agiert.

Mitwirken

Bürger und Kommune kommunizieren bei der Stufe der Mitwirkung stärker miteinander als bei jener des Informierens. Im Gegensatz zum Informieren, bei dem es um das Ausloten von Wünschen, Einstellungen und Verhalten der Bürger geht, wird in der nächsten Beteiligungsstufe eine aktive Mitwirkung an Planungs- und Entwicklungsaufgaben in der Gemeinde ermöglicht.³⁷ Diese Stufe der Beteiligung ist also weit handlungsorientierter als jene des Informierens. Die Rollenverteilung zwischen Kommune und Bürger ist zwar nach wie vor vertikal, nähert sich aber einem horizontalen Verhältnis an. Denn bei dieser Stufe der Beteiligung wird dem Bürger eine Planungskompetenz zugesprochen, indem er die Möglichkeit erhält, zu einer bestimmten Fragestellung eigene Vorschläge einzubringen. Er wird damit an der Arbeit der Kommune beteiligt³⁸.

Mitwirkung bei der unmittelbaren formellen Bürgerbeteiligung bedeutet schlicht eine Reaktion auf schon fertige Pläne. Aufgabe der Bürger ist hierbei Ergänzungen oder Kritik der fertig gestellten Arbeit der Verwaltung.³⁹

Hingegen zeichnet sich die Stufe der Mitwirkung bei der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung durch die Erarbeitung von Gutachten oder Entwürfen durch die Bürger selbst aus. Holtkamp, Bogumil und Kißler bezeichnen besonders diese informelle Form der unmittelbaren Bürgerbeteiligung als dialogorientiert⁴⁰.

³³ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 49

³⁴ Vgl. Nanz, Fritsche 2012, S. 29

³⁵ Vgl. Nanz, Fritsche 2012, S. 29f.

³⁶ Vgl. Wolf 2005, S. 67

³⁷ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 98

³⁸ Vgl. Selle 2000, S. 50

³⁹ Vgl. DSSW 1998, S. 6

⁴⁰ Vgl. Holtkamp, Bogumil, Kißler 2004, S. 139

Diese Stufe der Beteiligung setzt gerade bei der informellen Ausformung ein hohes Engagement der Bürger voraus⁴¹. Daher besteht vor allem hier ein Spannungsfeld zwischen hohem Engagement und Planungskompetenz der Bürger einerseits sowie Entscheidungskompetenz der Kommune und nicht gesetzlich geregelter Einbindung der Ergebnisse in den Planungs- und Entscheidungsprozess andererseits. Bischoff, Selle und Sinning sehen darin ein „*Missverhältnis von Kommunikationsintensität und Wirkung*“^{42 43}.

Kooperieren

Kooperieren stellt im Gegensatz zum Mitwirken alle daran teilnehmenden Akteure auf eine Ebene. Die klassische, vertikale Rollenverteilung wandelt sich hierbei zu einem horizontalen Verhältnis zwischen den Beteiligten, welche als gleichwertige Partner zueinander stehen. Sinnbildlich für die Beteiligungsstufe der Kooperation ist daher der runde Tisch. Er verdeutlicht, dass bei der Kooperation gleichberechtigte Partner ein Thema bearbeiten⁴⁴. Somit ist eine formelle Ausformung der Kooperation kaum sinnvoll, da eine Zusammenarbeit nicht durch gesetzliche Regelungen auferlegt werden kann. Kooperieren ist die Domäne der informellen Beteiligung. Auch hier kann eine Verbindlichkeit durch die Erstellung eines Vertrags mit allen Beteiligten erzeugt werden⁴⁵.

Nach der Ausarbeitung gemeinsamer Ziele ist jeder Beteiligte in der Verantwortung zur Umsetzung dieser Ziele beizutragen. Jedoch müssen die Ergebnisse von den jeweiligen Institutionen der Beteiligten getragen werden, wie beispielsweise durch den Vorstand etc.⁴⁶ Somit liegt die Wirkungsgarantie des Verfahrens nicht nur, wie beim Informieren und Beteiligen, in Händen des politisch-administrativen Systems, sondern aller Beteiligten.

Entscheiden

Das Entscheiden wird von Nanz und Fritsche als höchste Beteiligungsstufe angesehen, da hierbei dem Bürger die alleinige Entscheidungsmacht zukommt⁴⁷. Im engeren Sinne ist jedoch die Stufe der Entscheidung wohl nicht mehr als Form von Bürgerbeteiligung zu sehen, da es hier nicht um die Teilhabe an einem Entscheidungs- und Planungsprozess geht sondern um das Recht, diese Entscheidung selbst zu treffen.

Das Ergebnis der Bürgerentscheidung wird umgesetzt, wodurch naturgemäß eine zwingende Wirkungsgarantie gegeben ist. Daher kann diese Form der unmittelbaren Bürgerbeteiligung nur formeller Natur sein.

Das Verhältnis zwischen Bürgern und politisch-administrativen System ist hierbei als vertikal zu sehen. Allerdings agiert hier nicht die Verwaltung sondern der Bürger hoheitlich. Die Kommunikation zwischen Kommune und Bürger ist einseitig. Die Bürger kommunizieren durch ihre Entscheidung eine Zustimmung oder Ablehnung zu einer Sachfrage, doch Wünsche, Vorstellungen und Ideen werden nicht an das politisch-

⁴¹ Vgl. Holtkamp 2000, S. 86

⁴² Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 28

⁴³ Die vorliegende Arbeit widmet sich genau dieser spannenden Lage im Bereich der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung.

⁴⁴ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 50

⁴⁵ Vgl. Kubicek, Lipka, Westholm 2009, S. 19

⁴⁶ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 50

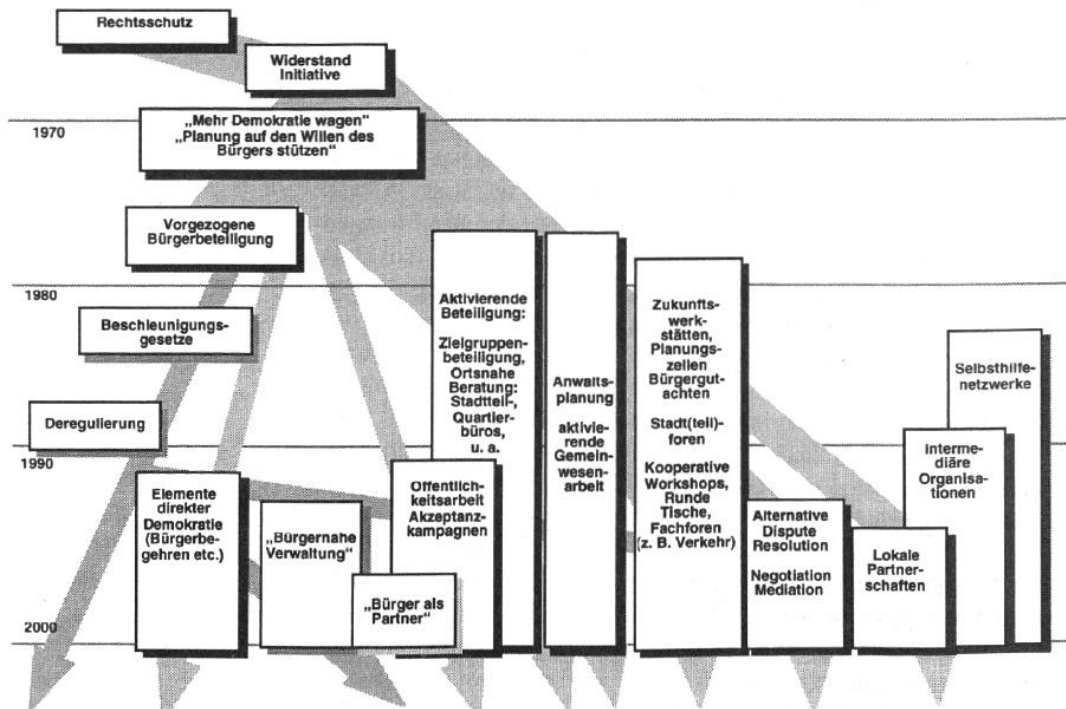
⁴⁷ Vgl. Nanz, Fritsche 2011, S. 23 aus Arnstein 1969

administrative System weitergegeben. Somit ist die Intensität der Beteiligung zwar hoch, doch nicht dialogorientiert.

1.2 Entwicklungsphasen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung

Ein Rückblick in die Anfänge und Entstehungsgeschichte der unmittelbaren Bürgerbeteiligung zeigt die Ursachen bzw. Notwendigkeit von deren Einführung auf. Bis in die 1960er Jahre umfasste Bürgerbeteiligung schlicht nur die Möglichkeit der Bürger zu wählen oder in einer Partei aktiv zu sein⁴⁸. Dieses Verständnis änderte sich aber gegen Ende der 1960er Jahre. Mit der „partizipativen Revolution“⁴⁹ begann schließlich die Entwicklung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung. Bei dieser Entwicklung erfährt die unmittelbare formelle Bürgerbeteiligung wellenartig Phasen größerer und geringerer Aufmerksamkeit in politischen und gesellschaftlichen Diskussionen. Der Entwicklung der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung kann hingegen eine gewisse Kontinuität zugeschrieben werden, begründet durch ihre Notwendigkeit in der Praxis⁵⁰.

Abbildung 4 Entwicklung unmittelbarer Bürgerbeteiligung in Deutschland



Quelle: Selle 2000, S. 78

1.2.1 „Partizipative Revolution“ ab 1960

Die „partizipative Revolution“ war sowohl durch Veränderungen in der Gesellschaft als auch durch Notwendigkeiten in der Planung verursacht⁵¹.

Gegen Ende der 1960er Jahre kam die Forderung von Seiten der Gesellschaft nach mehr Bürgerbeteiligung auf, ausgelöst durch einen Wertewandel „von der Pflichterfüll-

⁴⁸ Vgl. Roth 2011, S. 47

⁴⁹ Vgl. Vetter 2008, S. 11

⁵⁰ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 29 f.

⁵¹ Vgl. Selle 1996, S. 13

lung zur Selbstentfaltung“⁵² in der Gesellschaft der westlichen Welt⁵³. Dies bedeutete, dass die Bürger sich selbst als autonom verwirklichen wollten ohne in Großorganisationen eingebunden zu sein. Zudem bewerteten sie politische Entscheidungen zunehmend im Hinblick auf den eigenen Nutzen und auf das Allgemeinwohl. Gleichzeitig scheuten sich die Bürger im Gegensatz zu den 1950er und 60er Jahren nicht, ihre Stimme gegen den Staat zu erheben.⁵⁴

So traten sie schließlich als „selbstbewusste[s], die politischen Eliten herausforderndes (,elite-Challenging‘) Publikum“⁵⁵ auf.

Die konventionellen Formen politischer Bürgerbeteiligung, wie Wahlen oder Mitarbeit in Parteien, wurden nun durch unkonventionelle Formen wie Demonstrationen, Boykotte ergänzt⁵⁶. Dabei äußert sich diese unkonventionelle Bürgerbeteiligung sowohl in legalen als auch in illegalen Ausprägungen⁵⁷.

Diese unkonventionellen Formen beziehen vor allem gegenüber Themen der Verkehrs- und Stadtplanung sowie im Umweltbereich Position. Aus dieser Zeit stammt daher die teils bis heute andauernde Einstellung gegenüber der unmittelbaren Bürgerbeteiligung, sie verhindere oder erschwere Planungen⁵⁸.

Doch nicht nur die Bürger selbst reagierten im Sinne einer bottom-up Beteiligung, sondern auch die Politik kam den gesellschaftlichen Forderungen nach und ermöglichte den Bürger sich mehr zu beteiligen, wie sich in Willy Brandts Regierungserklärung von 1969 zeigte: „Wir wollen mehr Demokratie wagen (...) Mitbestimmung, Mitverantwortung in den verschiedenen Bereichen unserer Gesellschaft wird eine bewegende Kraft der kommenden Jahre sein“⁵⁹.

Im Bereich der kommunalen Entwicklung wurden dementsprechend Verfahren unmittelbarer formeller Bürgerbeteiligung eingeführt. Die Bürger erhielten mehr Informations- und Anhörungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel in Bürgerversammlungen, Ausschüssen oder im Prozess der Bauleitplanung⁶⁰.

Defizite dieser formellen Verfahren führten zur Ernüchterung der Planer. Beschleunigungsgesetze, welche die unmittelbare Bürgerbeteiligung wieder einschränkten, machten das Ende der ersten Aufschwungphase offiziell.⁶¹

Parallel zu dieser Entwicklung fand die unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung Mitte der 1970er Jahre ihren Ursprung; weniger verursacht durch gesellschaftliche Veränderungen als vielmehr durch Probleme und Vorhaben der Planung⁶².

Stadtteilbüros, ortsnahe Beratung oder Anwaltsplanung waren erste Verfahren, die im Bereich der informellen Bürgerbeteiligung initiiert wurden. Der Bürger sollte damit aktiviert werden. Bald folgte die Durchführung von Zukunftswerkstätten und Pla-

⁵² Vgl. Holtkamp 2000, S. 23

⁵³ Ursachen für diesen Wertewandel sind unter anderem in der „Bildungsexpansion“, im „Ausbau des Sozialstaates“ und „im steigende[n] Wohlfahrtsniveau“ zu sehen. (Vgl. Holtkamp 2000, S. 23)

⁵⁴ Vgl. Holtkamp 2000, S. 24

⁵⁵ Vgl. Roth 2011, S. 48

⁵⁶ Vgl. Wolf 2005, S. 75 und S. 90

⁵⁷ Vgl. Kaase 1994, S. 443

⁵⁸ Vgl. Dienel 2011, S. 204

⁵⁹ Vgl. Alemann 2011, S. 202f.

⁶⁰ Vgl. Vetter 2008, S. 11

⁶¹ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 27

⁶² Vgl. Selle 1996, S. 13

nungszellen. Grund für den Einsatz dieser informellen Verfahren waren die Notwendigkeiten der Planungspraxis.⁶³

Besonders bei schwierigen Aufgaben der Kommunen, wie die Stadterneuerung in den 1970ern, welche enorme Auswirkungen auf schon bewohnte Bereiche der Stadt hatte⁶⁴, waren solche Verfahren sinnvoll. Für Politik und Verwaltung war die Planung in der Kommune erschwert. Einige Maßnahmen konnten auf Grund von Protesten nicht durchgeführt werden. Das „Not in my backyard“-Denken bzw. Sankt-Florians-Prinzip war unter anderem Auslöser für Planungskonflikte.⁶⁵

So setzte die unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung auf den Dialog mit den Bürgern. Damit konnten beispielsweise Konflikte verhindert oder zu einem Konsens geführt werden, die ohne jene Verfahren oft nur gerichtlich hätten geklärt werden können.⁶⁶

Unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung war somit auf Grund von Problemen in der Praxis interessant geworden. Sie sollte den Problemen der mangelnden Effizienz und Effektivität des politisch-administrativen Systems bei Vorhaben in den Gemeinden entgegenwirken und vorbeugen.^{67 68}

1.2.2 Zweite Beteiligungswelle ab 1990

Eine zweite Phase intensiver Auseinandersetzung mit unmittelbarer Bürgerbeteiligung fand in den 1990er Jahren statt.

Unter anderem war in Deutschland die Wiedervereinigung Auslöser für einen verstärkten Einsatz direktdemokratischer Elemente auf kommunaler und Landesebene. Die neuen Bundesländer erstellten ihre Gemeindeordnung in Anlehnung an die baden-württembergische, welche Bürgerbegehren und –entscheid vorsah. Zugleich war die Direktwahl des Bürgermeisters in den Gemeinden der neuen Bundesländer möglich. Diese modernen Ansätze setzten die Bundesländer des ehemaligen Westdeutschlands unter Druck, welche daraufhin ebenfalls jene direktdemokratischen Elemente in ihre Gemeindeordnungen einfügten.⁶⁹ Nur Bayern und Baden-Württemberg konnten schon seit der 1950er das direkt-demokratische Element der Direktwahl des Bürgermeisters aufweisen⁷⁰.

Neben der Wiedervereinigung war die aufkommende Nachhaltigkeitsdebatte eine treibende Kraft der neuen Belebung des Themas Bürgerbeteiligung. 1992 führte die Konferenz von Rio zur Einführung von lokalen Agenda-21-Prozessen. Diese folgten dem Gedanken, dass die Entwicklung von Gemeinden nur nachhaltig sein kann, wenn die Bevölkerung sie im Konsens unterstützt und selbst mit gestaltet.⁷¹ Es kam somit zu einer Weiterentwicklung im Bereich der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung⁷². Trotz des guten Ansatzes dieser Beteiligungsprozesse, ergaben sich hierbei Probleme. Da vielfach bei den Agenda-21-Prozessen das Paradigma der

⁶³ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 29f.

⁶⁴ Vgl. Fürst, Scholles 2008, S. 162

⁶⁵ Vgl. Holtkamp 2000, S. 25

⁶⁶ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 30

⁶⁷ Vgl. Holtkamp, Bogumil, Kißler 2004, S. 134

⁶⁸ Genauere Erläuterungen zum Nutzwert der informellen Bürgerbeteiligung vgl. unten, S. 18ff.

⁶⁹ Vgl. Bogumil, Holtkamp 2005, S. 40f.

⁷⁰ Vgl. Vetter 2008, S. 11

⁷¹ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 27

⁷² Vgl. Vetter 2008, S. 12

Nachhaltigkeit entgegen dem 3-Säulen-Ansatz von Rio, bestehend aus Ökologie, Ökonomie und Sozialem, einseitig im Sinne des ausschließlich Ökologischen missverstanden wurde, enthielt sich vielerorts die Ökonomie der Beteiligung. Die Ergebnisse der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung wurden unter anderem auch deshalb von Verwaltung und Politik kaum aufgegriffen⁷³.

Ein weiterer Grund für das zunehmende Interesse an unmittelbarer Bürgerbeteiligung war die beginnende Diskussion um die Politikverdrossenheit der Bürger. Es galt die Auffassung, dass dieser Entwicklung nur auf lokaler Ebene durch den unmittelbaren Kontakt zwischen Politik, Verwaltung und Bürger entgegengewirkt werden könne.⁷⁴

1.2.3 Gegenwärtiger Stand

Die verschiedenen Wellen der Entwicklung unmittelbarer Bürgerbeteiligung haben sich nicht gegenseitig abgelöst, sondern führten immer wieder zu Ergänzungen und Weiterentwicklungen⁷⁵. Die Entwicklungsstränge aus den 1970ern und 1990ern reichen bis in die Gegenwart. So gibt es heute nach wie vor unmittelbare formelle Bürgerbeteiligung, wie beispielsweise Bürgerentscheid, die Direktwahl des Bürgermeisters oder bei der Aufstellung des Bebauungsplans. Auch die unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung, unter anderem in Form von runden Tischen, Planungszellen, Zukunftswerkstätten, hat bis heute Bestand. Gegenwärtig ist die Diskussion um unmittelbare Bürgerbeteiligung aktueller denn je. Insbesondere während und nach den Protesten in Stuttgart ist sie wieder zu einem hoch aktuellen Thema geworden⁷⁶.

Dennoch ist die unmittelbare Bürgerbeteiligung trotz ihres 50-jährigen Bestehens noch nicht am Ende ihrer Entwicklung angelangt.

Laut Stock ist die unmittelbare Bürgerbeteiligung in Deutschland gegenwärtig „*nur inselhaft verbreitet*“⁷⁷. Neben der noch zu geringen Nutzung der Beteiligungsverfahren kommt der Verbesserung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung eine hohe Stellung zu⁷⁸. Bürgermeister Christian Ude äußert sich auf dem bayerischen Städtetag 2012 hierzu, „*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 zusätzlich Instrumente schaffen sollten*“⁷⁹.

Zudem sind gegenwärtig neue Entwicklungen erkennbar:

So wird in einigen Gemeinden aktuell die Entwicklung hin zum Leitbild der Bürgerkommune angestrebt. Ihr Ziel ist eine „*bürgerorientierte Kommunalpolitik*“⁸⁰. Sie sieht dabei den Bürger in seinen drei Rollen als Mitgestalter, Kunde und Auftraggeber⁸¹. Unmittelbare Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement sollen zu einem „Kulturwan-

⁷³ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 27f.

⁷⁴ Vgl. Holtkamp 2000, S. 28ff.

⁷⁵ Vgl. auch Abbildung 4 Entwicklung unmittelbarer Bürgerbeteiligung in Deutschland, S. 14

⁷⁶ Vgl. Klages, Vetter 2011, S. 228

⁷⁷ Vgl. Stock 2011, S. 12

⁷⁸ Auch diese Arbeit soll einen Beitrag zur Verbesserung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung leisten.

⁷⁹ Vgl. Bayerischer Städtetag 2012, S. 3

⁸⁰ Vgl. Banner 1999, S. 134

⁸¹ Vgl. Holtkamp, Bogumil, Kißler 2004, S. 133

del“ in den Gemeinden führen⁸². Für dessen Gelingen ist in Zukunft eine Überprüfung bisheriger unmittelbarer Bürgerbeteiligungsvorhaben in Kommunen sinnvoll, wie sie sich die vorliegende Arbeit zum Anliegen macht. Denn hier werden die bisherigen ausgebildeten Verfahren der Bürgerbeteiligung einen dauerhaften Einsatz finden. Des Weiteren ist eine neue Entwicklung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung in der Hinwendung zum Internet zu sehen. Unter den Begriff der E-Participation werden Verfahren wie Onlinefragebögen, E-Voting, Online-Foren subsumiert. Bisher stellt diese neue Entwicklung jedoch nur eine Änderung der Kommunikationstechnik und keine Weiterentwicklung der Beteiligungsinhalte dar.⁸³ Neben der Mitwirkung an Planungs- und Entscheidungsprozessen kommt nun der Kooperation große Bedeutung zu. Dabei stehen die Bürger in einer partnerschaftlichen Beziehung zur Gemeinde und sollen selbst an der Umsetzung bestimmter Vorhaben teilnehmen.⁸⁴

1.3 Zum Nutzwert unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung

Warum unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung zur Anwendung bringen und daran teilnehmen? Mit dieser Frage beschäftigt sich der folgende Abschnitt. Er zeigt den unterschiedlichen Nutzen und die unterschiedlichen Zielsetzungen unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung auf.

Zunächst kann der Nutzen allgemein in der Stärkung des „*demokratische[n] Gedanken[s]*“⁸⁵ gesehen werden. Sie ist Bestandteil der Demokratie und daher gilt: je mehr unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung Einsatz findet, umso mehr wird die Demokratie in den Gemeinden gelebt.

Doch neben diesem demokratischen Nutzwert schafft sie Vorteile für jeden einzelnen vom Entwicklungsvorhaben berührten Akteur. Schon allein die Tatsache, dass unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung auf Freiwilligkeit der Durchführung basiert, weist darauf hin, dass sie einen gewissen Mehrwert für das politisch-administrative System bei kommunalen Entwicklungsvorhaben schafft. Klages und Vetter bezeichnen unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung als „*win-win-win-Situation*“ für die drei kommunalen Akteure, Bürger, Politiker und Verwaltungsangestellte⁸⁶. Es ist es aber wichtig, dass alle am Verfahren Beteiligten überzeugt von den Vorzügen der Bürgerbeteiligung sind, da dann erst der Erfolg möglich wird⁸⁷.

Welchen zusätzlichen Nutzwert sie für die kommunale Entwicklung gegenüber dem herkömmlichen Vorgehen ohne Einbezug der Bürger hat, soll nun im Folgenden für die drei Akteursgruppen Bürger, Verwaltung und Politik erläutert werden.

Damit dieser Nutzen auch zu Tragen kommt, darf unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung aber nicht nur eine „Alibifunktion“ erfüllen. Wenn Verwaltung und Politik das Beteiligungsvorhaben nicht ernst nehmen, wie soll dann unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung die Unzufriedenheit der Bürger mit der Politik mindern? Kann die Umsetzung von Maßnahmen tatsächlich beschleunigt werden, wenn die Ergebnisse der Beteiligung keine Berücksichtigung finden? Die Vorteile von unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung können meist also nur dann zum Tragen kommen, wenn die Betei-

⁸² Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 32f.

⁸³ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 33

⁸⁴ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 34f.

⁸⁵ Vgl. Vetter 2008, S. 16

⁸⁶ Vgl. Klages, Vetter 2011, S. 238

⁸⁷ Vgl. Nanz, Fritsche 2012, S. 32

ligung als erfolgreich zu bewerten ist⁸⁸ und damit bürgerschaftliches Engagement nicht enttäuscht wird.

Tabelle 1 Nutzwert der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung

Bürger	Verwaltung	Politik
<ul style="list-style-type: none"> • Weitergabe von Wünschen, Bedürfnissen, Meinungen etc. zur Mitgestaltung des eigenen Lebensraumes • Erlernen von „democratic skills“ • Information über Planung 	<ul style="list-style-type: none"> • bedürfnisgerechte und verbesserte Planung durch Wissensergänzung und kreative Ideen • Verständniserhöhung für Planer und unerwünschten Planungen • Vermeidung von Konflikten/ Frühwarnsystem • Entlastung: Sichere und günstige Planung, beschleunigte und nachhaltige Umsetzung 	<ul style="list-style-type: none"> • Qualitätsverbesserung politischer Entscheidungen durch vollwertige Abwägung • Legitimation und erhöhte Akzeptanz von politischen Entscheidungen • Stärkung des Vertrauens der Bürger in die Politik

1.3.1 Für die Bürger

Der wohl für die Bürger wichtigste Nutzwert unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung wird schon in der Definition von Bürgerbeteiligung festgehalten, nämlich die Beeinflussung von Sach- und Personalentscheidungen.

Obwohl häufig die Rede von der Politikverdrossenheit der Bürger ist, haben viele den Wunsch sich bei Planungs- und Entscheidungsprozessen einzubringen⁸⁹. Dieses politische Engagement ist allerdings auf bestimmte Themen, die dem Eigeninteresse entsprechen, und auf einen gewissen Zeitraum beschränkt.⁹⁰

Unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung ermöglicht den Bürgern ihre Wünsche, Bedürfnisse, Meinungen, Haltungen zu einer bestimmten Sachfrage gegenüber den Planungsverantwortlichen zu äußern. Damit können sie mitwirken an der Gestaltung ihres Lebensraumes und es kommt ihnen damit ein gewisses Maß an Selbstbestimmung zu.⁹¹

Zudem erfüllt unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung den Zweck der Information der Bürger über Vorhaben in ihrer Kommune. Sie haben somit einen Informationsvorsprung gegenüber den nichtteilnehmenden⁹². Diese Informationen können sie als Wissensbasis für weiteres politisches Engagement nutzen, um beim Planungs- und

⁸⁸ Vgl. unten, S. 40ff.

⁸⁹ Vgl. Bogumil, Holtkamp 2011, S. 45

⁹⁰ Vgl. Nanz, Fritsche 2012, S. 10

⁹¹ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 21

⁹² Vgl. ÖGUT – Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik 2005, S. 11

Entscheidungsprozess mitzuwirken und ihr Ziel der Mitgestaltung des Raumes zu erreichen.

Einen Nutzwert, der für die Bürger aus der Teilnahme an Beteiligungsprozessen entstehen kann, ohne dass dieser Motivation für die Teilnahme war, ist das Erlernen von „Democratic Skills“. Unter „Democratic Skills“ können Fähigkeiten subsumiert werden, wie diskutieren oder sich mit anderen Meinungen auseinander zu setzen. Nanz und Fritsche sprechen hier auch von der „*Verbesserung der eigenen sozialen und kommunikativen Kompetenzen*“⁹³.

1.3.2 Für die Verwaltung

*„Sag es mir – und ich werde es vergessen
Zeige es mir – und ich werde mich daran erinnern
Beteilige mich – und ich werde es verstehen“⁹⁴ (Lao Tse)*

Das Zitat von Lao Tse macht einen Nutzwert unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung für die Verwaltung deutlich. Sie schafft Verständnis der Bürger gegenüber den Planungsverantwortlichen. Erhalten die Bürger Planungskompetenz, können sie die Herausforderungen und Schwierigkeiten, die allgemein in der Planungsaufgabe liegen, selbst erfahren. Auch unerwünschte Planungen haben ihre Gründe, welche für die Bürger durch unmittelbare informelle Beteiligung nachvollziehbarer werden. Somit kann die Mitwirkung der Bürger das Verständnis für die kommunale Planung und das Vertrauen in die Arbeit der Verwaltung erhöhen⁹⁵.

Ein weiterer Vorteil unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung für die Verwaltung liegt darin, dass sie Hinweise auf mögliche Gegenstimmen und Probleme beim Planungsvorhaben gibt. Von Bischoff, Selle, Sinning wird sie als „*Frühwarnsystem*“ bezeichnet⁹⁶. Werden die Bürger früh im Planungsprozess informiert, können hier schon mögliche Gegner des Vorhabens und deren Argumente offengelegt werden. So können Planungen angepasst oder andere Maßnahmen zur Steigerung der Akzeptanz ergriffen werden. Dies führt dazu, dass frühzeitig Konflikten entgegengewirkt werden kann.⁹⁷ Wie wichtig dies ist, zeigen die Proteste zu Stuttgart 21, welche eine schnelle Umsetzung der Planung verhinderten. Auch Scholz bestätigt, dass eine unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung, bei der es wirklich um die Mitwirkung der Bürger an der Planung geht, zur erhöhten Akzeptanz der umzusetzenden Maßnahmen führt⁹⁸.

Das frühzeitige Erkennen oder Vermeiden von Konflikten oder Problemlagen durch den Einbezug verschiedener Bedürfnisse hat zur Folge, dass unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung zu einer günstigen, beschleunigten und sicheren Planung führt, da zeitraubende und teure rechtliche Klagen im späteren Verlauf des Vorhabens meist entfallen. Manche Planungsverantwortliche sehen in unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung einen hohen finanziellen und zeitlichen Aufwand. Dies trifft zum Teil

⁹³ Vgl. Nanz, Fritsche 2012, S. 31

⁹⁴ Vgl. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg et al. 2006

⁹⁵ Vgl. Nanz, Fritsche 2012, S. 9

⁹⁶ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2004, S. 22

⁹⁷ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 22

⁹⁸ Vgl. Scholz 2011, S. 59

zu. Dennoch wird sich der Aufwand lohnen, wenn der weitere Planungs- und Entscheidungsprozess nachfolgend schneller und günstiger verläuft als bei konfliktreichen Planungen, da unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung bedürfnisgerechtere Ergebnisse hervorbringt.

Ein weiterer Nutzen für die Verwaltung liegt in der Ergänzung des Fachwissens der Planer durch die Erfahrungen und Kenntnisse der Bürger. Da der Bürger täglich seine Umgebung wahrnimmt und nutzt, verfügt er über anderes Wissen und andere Wahrnehmungen als die Fachplaner. Die Planung kann damit an den Bedürfnissen der Bürger ausgerichtet werden⁹⁹. Häufig werden die Bürger demnach als „*Experten ihrer eigenen Lebensumwelt und Träger von wertvollem Erfahrungswissen*“¹⁰⁰ bezeichnet. Damit kann dem „*Tunnelblick der Fachexperten*“¹⁰¹ entgegengewirkt und die Planung auf eine breitere Wissensbasis gestützt werden. Durch die Einbringung pluraler Positionen und unterschiedlichen Wissens werden Umsetzungen nachhaltiger und effektiver¹⁰². Zudem kann die Einbindung unterschiedlicher Sichtweisen zu kreativen Ideen führen¹⁰³. Da die Bürger nicht über das typische Planerdenken verfügen, sind auch sogar unkonventionelle Ideen zu erwarten. Holtkamp spricht hierbei sogar von einer Innovationsfunktion¹⁰⁴.

1.3.3 Für die Politik

Unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung ermöglicht eine fundierte Entscheidungsfindung der Politik. Der Einbezug vieler Meinungen und Wünsche in den Entscheidungsprozess der Politik führt dazu, dass mehr Belange in die Abwägung eingehen können. Damit wird die Qualität der politischen Entscheidungen wesentlich verbessert¹⁰⁵.

Dies führt schließlich dazu, dass die Entscheidungen der Politik bei den Bürgern eine erhöhte Akzeptanz finden¹⁰⁶, da alle wichtigen Interessen in den Entscheidungsprozess einbezogen wurden. Zudem steigt die Akzeptanz der politischen Entscheidungen durch das frühzeitige Erkennen und Lösen von Problemlagen. Politik bleibt dadurch handlungsfähig, ihre Entscheidungen lassen sich leichter umsetzen¹⁰⁷. Außerdem sind die Entscheidungen nachhaltig, d. h. die umgesetzten Maßnahmen haben Bestand, da sie vom Bürger mitgetragen werden.

Die verstärkte Kommunikation mit den Bürgern und der offene Umgang mit ihnen kann zu einem verbesserten Vertrauensverhältnis der Bürger in die Politik und deren Entscheidungen schlechthin führen¹⁰⁸. So kann also unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung für die Politik den Nutzen bringen, Politik(er)verdrossenheit, also die Unzufriedenheit der Bürger mit der Politik und den Politikern, zu mindern.

⁹⁹ Vgl. DSSW 1998; S. 5

¹⁰⁰ Vgl. Beck 2011, S. 9

¹⁰¹ Vgl. Gerlach 2001, S. 14

¹⁰² Vgl. Stock 2011, S. 12 und Bogumil, Holtkamp 2011, S. 45

¹⁰³ Vgl. DSSW 1998, S. 9

¹⁰⁴ Vgl. Holtkamp 2000, S. 16

¹⁰⁵ Vgl. Beck 2011, S. 13

¹⁰⁶ Vgl. Nanz, Fritsche 2012, S. 11

¹⁰⁷ Vgl. Beck 2011, S. 13

¹⁰⁸ Vgl. ÖGUT – Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik 2005, S.50

Unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung hat für die Politik zudem den Nutzen, politische Entscheidungen im jeweiligen Einzelfall besonders zu legitimieren. Dies gilt vor allem dann, wenn die Bürgerbelange durch repräsentative Auswahl der Bürger zu Stande kamen. Besonders in Zeiten geringer Wahlbeteiligung ermöglicht es unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung der Politik, sich berufbar bei politischen Entscheidungen am Wählerwillen zu orientieren und damit diese Entscheidungen speziell zu legitimieren¹⁰⁹. Letztlich muss unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung in einem demokratischen Staat gerade der Politik zentrales Anliegen sein, da sie im Willen des Bürgers ihre grundsätzliche Legitimation und entscheidende Handlungsberechtigung erfährt.

1.4 Verfahren der unmittelbaren Bürgerbeteiligung

Bürger können auf ganz unterschiedliche Weise beteiligt werden. Im Folgenden kann nur ein Ausschnitt der Verfahrensvielfalt unmittelbarer formeller und informeller Bürgerbeteiligung behandelt werden. Schwerpunkt der Darstellung liegt auf den Verfahren der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung und insbesondere auf jenen, die in den betrachteten Fallbeispielen¹¹⁰ Verwendung gefunden haben.

Unbeschadet der getrennten Darstellung der Beteiligungsverfahren können informelle und formelle Verfahren und sowie unterschiedliche Typen innerhalb der beiden Verfahrensarten¹¹¹ kombiniert werden¹¹². Dadurch lassen sich unter anderem Schwächen der jeweiligen Methode gut untereinander ausgleichen. So ermöglicht eine Bürgerversammlung nur eine Diskussion über ein bestimmtes Thema, mit diesem setzen sich aber die Bürger nicht intensiv auseinander. Allerdings können alle Bürger an dieser Versammlung teilnehmen. Im Gegensatz hierzu ermöglicht das Verfahren Planungszelle zwar eine intensive Erarbeitung eines Themas, jedoch ist der Teilnehmerkreis begrenzt.

1.4.1 Unmittelbare formelle Bürgerbeteiligung

Verfahren formeller Bürgerbeteiligung zeichnen sich durch ihre strikten Vorgaben aus und unterliegen gesetzlichen Regelungen¹¹³.

1.4.1.1 Bürgerversammlung

Beteiligungsstufe: Informieren

Bürger- und Einwohnerversammlungen finden in der Gemeinde Anwendung, um Informationen über Aktivitäten, Probleme und Planungsvorhaben der Kommune an die Bürger weiter zu geben. Die Bürger können hierzu Fragen stellen, mit den kommunalen Vertretern diskutieren und ihre eigenen Ideen zur Thematik vorstellen. Eine solche Versammlung kann neben der Information der Bürger als Impuls dienen, sich

¹⁰⁹ Vgl. Kubicek, Lipka, Westholm 2009, S. 11

¹¹⁰ Vgl. unten, S. 45ff. und S. 76ff.

¹¹¹ Die Kombination unterschiedlicher Verfahren unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung ist auch beim Beispiel: „Stadtviertelkonzept Nahmobilität“ – Mobil im Stadtteil! Isar- und Ludwigsvorstadt gegeben, vgl. unten, S. 45ff.

¹¹² Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 39

¹¹³ Vgl. oben, S. 8f.

weiterhin bezüglich eines Themas innerhalb der Gemeinde zu engagieren und mitzuwirken.¹¹⁴

Bürger- und Einwohnerversammlungen sind im Kommunalrecht der jeweiligen Bundesländer verankert. Dort werden unterschiedliche Regelungen zum Verfahren getroffen, was zum Beispiel die Einberufung der Versammlung betrifft, d.h. ob sie freiwillig oder verpflichtend ist, wer eine Versammlung initiieren kann oder der zeitliche Turnus ihrer Durchführung.¹¹⁵ Wie eine Versammlung zu gestalten ist, bleibt der Kommune selbst überlassen.

Ziel von Bürger- oder Einwohnerversammlungen ist es, die Bürger zu informieren und deren Meinungsbild zu einer bestimmten Thematik zu erfassen. Es soll ein Gespräch mit dem Bürger entstehen und dabei eine Thematik erörtert werden. In der bayerischen Gemeindeordnung wird die Bürgerversammlung sogar als „Mitberatungsrecht“ der Bürger bezeichnet. Die Empfehlungen der Versammlung müssen laut Art. 8 Abs. 4 BayGO innerhalb von drei Monaten im Gemeinderat besprochen werden.

Das Problem bei Bürgerversammlungen ist jedoch, dass meist nur eine kleine Anzahl der Bürger sich daran beteiligt, unter anderem auf Grund fehlender Kenntnisse zu ihren Beteiligungsmöglichkeiten. Zudem fehlt einigen Bürgern das Selbstbewusstsein sich in jene Fachfragen einzubringen und sich bei Versammlungen zu Wort zu melden.¹¹⁶

1.4.1.2 Öffentliche Planauslegung

Beteiligungsstufe: Mitwirken

Eine öffentliche Auslegung ist bei Planentwürfen, wie z.B. Bauleitplänen, und großen Projekten, welche einer Zulassung bedürfen, wie z.B. Kraftwerken, vorzunehmen. Damit können sich die unterschiedlichen Akteure der Kommune über Planungen informieren und gleichzeitig mögliche kritische Punkte der Planung anmerken. Es können sowohl Privatpersonen als auch öffentliche Akteure, z.B. Vereine, in die Planungsentwürfe Einblick nehmen und „*Bedenken und Anregungen äußern*“.¹¹⁷

Die Durchführung solcher öffentlicher Auslegungen und die möglichen beteiligten Personen sind gesetzlich vorgegeben. So regeln etwa §§ 3 und 4 BauGB, wie die Bürger bei der Erstellung von Bebauungs- und Flächennutzungsplan beteiligt werden müssen¹¹⁸. Dabei wird die Auslegung zunächst im Mitteilungsblatt der Kommune publiziert. Danach folgt eine befristete Auslegung der Planentwürfe und der zugehörigen Erläuterungen, zu welcher in schriftlicher oder mündlicher Form Ideen oder Vorbehalte benannt werden können. Diese müssen von den Planungsverantwortlichen beurteilt und abgewogen werden. Wird der Planentwurf in der Folge erweitert oder verändert, findet eine Auslegung der neuen Entwürfe statt.¹¹⁹

¹¹⁴ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 86

¹¹⁵ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 86

¹¹⁶ Vgl. Reinert 2003, S. 37

¹¹⁷ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 98

¹¹⁸ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 98f.

¹¹⁹ Vgl. Dauwe-Arnold et al. 2000, S. 29

Eine öffentliche Auslegung von Plänen oder Anträgen ermöglicht den Bürgern aber nur eine Beteiligung am Abschluss eines Planungsverfahrens¹²⁰. Zudem ist eine gewisse Sach- und Fachkenntnis der Bürger notwendig, um die Planentwürfe beurteilen zu können.

Die öffentliche Auslegung stellt aber keinen face-to-face-Kontakt zwischen der Kommune und den Bürgern her. Es kann also nicht zu einem Dialog kommen. Um diesen Mangel abzuwenden, sind für manche Planungsverfahren Anhörungen und Erörterungen vorgesehen.¹²¹

1.4.2 Unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung

Verfahren unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung lassen sich nach unterschiedlichen Kriterien voneinander abgrenzen. Ein Unterscheidungsmerkmal ist unter anderem die Beteiligungsintensität¹²². Des Weiteren können sie sich in ihrer Zielrichtung, zeitlichen Länge oder in Anzahl und Auswahl der teilnehmenden Bürger unterscheiden. So gibt es offene Verfahren, an denen alle Bürger teilhaben können, oder geschlossene Verfahren, bei welchen die Teilnehmer etwa nach dem Zufallsverfahren ausgewählt werden.

In der Praxis kann vom idealtypischen Beteiligungsverfahren auf Grund der Informalität und daher Flexibilität unmittelbarer informeller Beteiligungsverfahren abgewichen werden. Zudem lassen sich andere Beteiligungsverfahren nutzen, welche nicht mit den üblichen übereinstimmen.

Innerhalb der Verfahren kann man sich unterschiedlicher Methoden bedienen, z.B. Kartenabfrage, Rollenspiele, Stimmungsbarometer etc., auf die hier nicht näher einzugehen ist.

1.4.2.1 Stadtteilspaziergänge

Beteiligungsstufe: Informieren

Bei Stadtteilspaziergängen oder Ortsbegehungen wird der Stadtteil von den Bürgern vor Ort besichtigt. Sie können einer Bestandsaufnahme oder zur Abfrage von Wünschen oder Problemen dienen¹²³. Thematisch kann sich ein Stadtteilspaziergang mit dem Stadtteil im Allgemeinen befassen, sich auf bestimmte Orte konzentrieren oder spezifische Aspekte, z.B. Sicherheit, Barrierefreiheit, behandeln¹²⁴. Stadtteilspaziergänge werden häufig initiiert, um Bürger oder andere Betroffene zur Mitarbeit bezüglich eines bestimmten Vorhabens der Kommune zu aktivieren¹²⁵.

¹²⁰ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 99

¹²¹ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 99

¹²² Vgl. oben, S. 10ff.

¹²³ Vgl. FGSV 2012, S. 45

¹²⁴ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 95

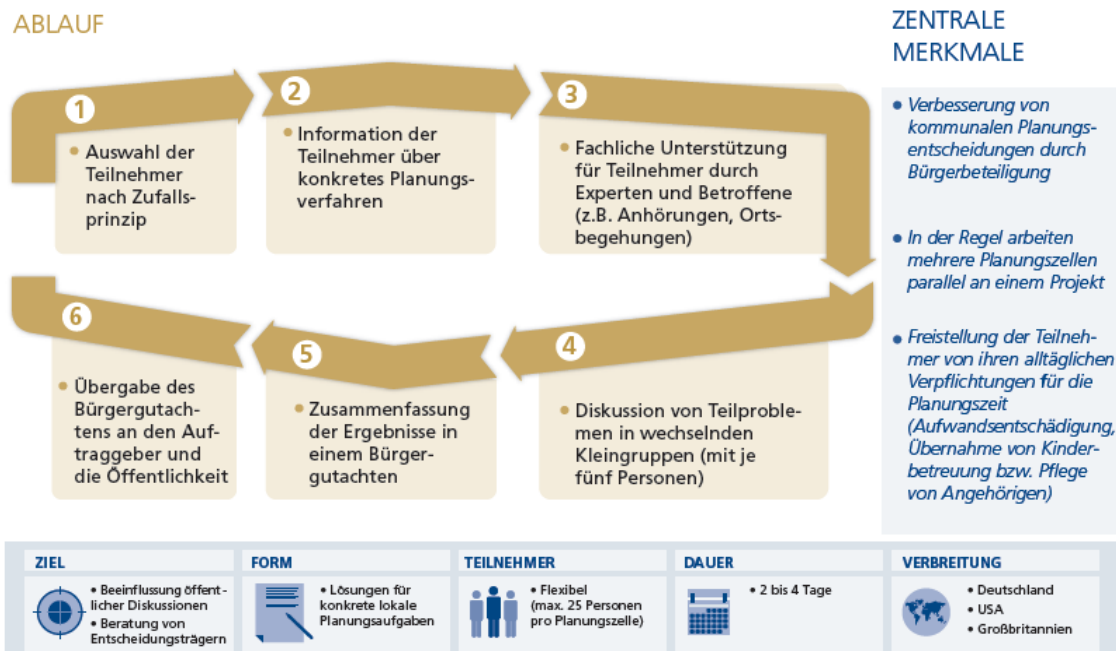
¹²⁵ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 95

1.4.2.2 Bürgergutachten/ Planungszelle

Beteiligungsstufe: Mitwirken

Das Verfahren Bürgergutachten bzw. Planungszelle ist dem Bereich der Mitwirkung zuzuordnen und wird seit 1975 in Deutschland eingesetzt. Erarbeitet wurde es vom deutschen Soziologieprofessor Peter C. Diemel.

Abbildung 5 Schematischer Ablauf einer Planungszelle



Quelle: Bertelsmann Stiftung 2010, S. 33

Einsatzmöglichkeiten

Die Planungszelle wird vor allem bei konkreten kommunalen oder regionalen Planungen eingesetzt. Doch auch abstrakte, allgemeine Fragestellungen, wie Zukunftsfragen (z.B. Leitbilder), können damit erarbeitet werden.¹²⁶ Ziel des Einsatzes von Planungszellen ist es, Bürgerempfehlungen zur Lösung einer bestimmten Planungsaufgabe zu erhalten¹²⁷.

Bürgergutachten sind bei Inhalten sinnvoll, von welchen alle Bürger gleichermaßen betroffen sind oder erst auf längere Sicht eine Betroffenheit zu erwarten ist¹²⁸. Sind von Planungen nur ganz bestimmte Bevölkerungsgruppen berührt, ist die Planungszelle als Verfahren ungeeignet. Auch in sehr konfliktbeladenen Planungsvorhaben, bei welchen bereits klare Stellungen von Seiten der Bürger bezogen wurden, bietet sich der Einsatz von Planungszellen nicht an¹²⁹.

Akteure im Verfahren

An einer einzelnen Planungszelle werden etwa 25 Bürger beteiligt¹³⁰. Da jedoch meist mehr als zwei Planungszellen zur Erarbeitung eines Bürgergutachtens durchgeführt werden, können je nach Anzahl der Zellen zwischen 50 und mehr als 200

¹²⁶ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 131

¹²⁷ Vgl. Stiftung MITARBEIT: Planungszelle

¹²⁸ Vgl. Ley 2003, S. 23

¹²⁹ Vgl. ITA – Institut für Technikfolgen-Abschätzung 2006, S. 157 und S. 147

¹³⁰ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 129

Bürger teilnehmen. Die Besonderheit des Beteiligungsverfahrens Planungszelle liegt darin, dass alle teilnehmenden Bürger durch eine Zufallsstichprobe aus der Einwohnermeldedatei ermittelt und eingeladen werden¹³¹.

Die Zufallsauswahl hat den Vorteil, dass jene Bürger zur Teilnahme aufgefordert werden, welche bei offenen Beteiligungsprozessen nicht teilgenommen hätten oder sich nicht direkt von der zu bearbeitenden Thematik betroffen fühlen. Es nehmen damit nicht nur diejenigen teil, welche bezüglich der Fragestellung schon aktiv geworden sind oder zu dieser schon eine feste Meinung gebildet haben.¹³² Davon profitiert die Qualität des Gutachtens, da die Ergebnisse nicht von Emotionen getragen sind sondern „vom gesunden Menschenverstand“¹³³. Zudem werden die Bürger demnach wohl gemeinwohlorientierter arbeiten¹³⁴. Das Bürgergutachten ermöglicht also, dass „*unvoreingenommene Laien als Vertreter des öffentlichen Interesses*“¹³⁵ teilnehmen.

Damit die Teilnahme der eingeladenen Bürger nicht gemindert wird, wird eine Aufwandsentschädigung, eine Freistellung vom Arbeitsplatz oder anderen Arbeitsverpflichtungen¹³⁶, wie beispielsweise Kinderbetreuung bei Alleinerziehenden, angeboten. Dadurch bedeutet jedoch ein Bürgergutachten einen gewissen finanziellen Aufwand.

Weitere Akteure im Beteiligungsverfahren sind die Prozessbegleiter. Sie bereiten das gesamte Verfahren vor. Während der Planungszelle führen sie die Teilnehmer durch den streng geregelten Verfahrensablauf. Sie sind dabei neutrale Begleiter des Prozesses, dürfen somit die Teilnehmer nicht beeinflussen. Ihre Aufgaben liegen vor allem darin, dafür zu sorgen, dass alle Teilnehmer am Prozess beteiligt sind, und die erarbeiteten Ergebnisse zu dokumentieren, während und nach dem Verfahren.¹³⁷

Fachleute werden für die verschiedenen Arbeitseinheiten eingeladen um die beteiligten Bürger zu informieren. Erst mit diesem Wissen bearbeiten die Bürger die verschiedenen Teilaufgaben. Wichtig ist, dass die Fachinformationen nicht einseitig sind, sondern verschiedene Sichtweisen, Probleme etc. aufgezeigt werden. Des Weiteren sollten die Informationen laiengerecht an die Bürger weitergegeben werden. Es erfolgt damit eine fachliche Qualifizierung der Teilnehmenden.

Ablauf und Organisation

Zu einem Arbeitsauftrag finden mehrere Planungszellen parallel zueinander statt, welche in der Aufgabenstellung und im inhaltlichen Programm identisch sind. Da wenigstens zwei Planungszellen eine Aufgabe übernehmen, wird das Ergebnis gegenüber „*möglichen Zufallsverzerrungen*“¹³⁸ abgesichert und damit die Zuverlässigkeit und Qualität der Resultate gehoben¹³⁹.

Die Arbeit in einer einzelnen Planungszelle ist einem strikten Arbeitsprogramm unterworfen. Dabei können an einem Tag höchstens vier Arbeitseinheiten durchgeführt werden. Insgesamt umfasst eine viertägige Planungszelle meist 16 Einheiten.¹⁴⁰

¹³¹ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 129

¹³² Vgl. Oppermann 2011, S. 2

¹³³ Vgl. Oppermann 2011, S. 2

¹³⁴ Vgl. ITA – Institut für Technikfolgen-Abschätzung 2006, S. 157

¹³⁵ Vgl. Martinsen 2006, S. 38

¹³⁶ Vgl. Holtkamp 2000, S. 97f.

¹³⁷ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 130

¹³⁸ Vgl. Ley 2003, S. 23

¹³⁹ Vgl. Dienel 2002, S. 10

¹⁴⁰ Vgl. ITA – Institut für Technikfolgen-Abschätzung 2006, S. 150

In einer Planungszelle wird im Plenum, in kleineren Gruppen und im Einzelnen gearbeitet.¹⁴¹ In jeder Arbeitseinheit erhalten die Bürgergutachter im Plenum zunächst Informationen zu einem bestimmten Aspekt des zu bearbeitenden Themas u. a. durch Experten, Interessensvertreter oder Ortsbesichtigungen. Dies führt zu einer fachlichen Qualifizierung der Bürger. Danach werden Kleingruppen gebildet, welche eine dazu gestellte Aufgabe bearbeiten. Die Kleingruppen bestehen aus etwa fünf Personen¹⁴². Der Moderator nimmt an der Kleingruppenarbeit nicht teil. Nach der Vorstellung der Gruppenergebnisse im Plenum bewertet jeder Teilnehmer die gesammelten Ergebnisse¹⁴³. Im Plenum selbst findet nur die Bewertung, aber keine Diskussion statt.

Ergebnis und Ziel

Am Ende des Beteiligungsverfahrens steht ein Bürgergutachten. Dies enthält die erarbeiteten Empfehlungen der Bürger. Nach Abschluss des Verfahrens wird es vom Prozessbegleiter mit Hilfe der Protokolle aus den Kleingruppen und den Bewertungsbögen zusammengestellt¹⁴⁴. Zur Kontrolle wird es nochmals von einigen Teilnehmern gelesen. Schließlich wird das fertige Gutachten dem Auftraggeber überreicht.¹⁴⁵ Damit ist das Beteiligungsverfahren beendet.

1.4.2.3 Bürgerforum

Beteiligungsstufe: Mitwirken

Das Verfahren des Bürgerforums ist an die Idee der Planungszelle angelehnt. Wie bei der Planungszelle nach Peter C. Dienel werden auch hier die möglichen Teilnehmer nach dem Zufallsverfahren ausgewählt. Es können mehrere Bürgerforen parallel zueinander stattfinden.

An einem Bürgerforum nehmen meist zwischen 10 und 25 Bürger teil. Der idealtypische Ablauf teilt sich in „*Erkennen, Reflektieren, Gestalten*“. Im ersten Schritt werden die Beteiligten durch Vorträge, Besichtigungen, Anhörungen usw. an die Thematik herangeführt und lernen die Problematik kennen. Danach arbeiten die Teilnehmer in Kleingruppen von maximal fünf Teilnehmern zusammen und reflektieren die neuen Informationen aus Schritt eins. Sie können währenddessen Fragen an die teilnehmenden Experten wie Politiker, Interessensvertreter etc. stellen. Während der Gruppenphase können die Teilnehmer schließlich unter Berücksichtigung der rechtlichen Lage und der Bedingungen vor Ort neue Vorschläge zur Problematik machen oder die bestehenden Materialien abändern. Als letzter Schritt eines Bürgerforums werden von den Beteiligten Empfehlungen an die Politik erarbeitet. Die Empfehlungen werden begründet. Dies kann in Gruppenarbeit, im Plenum oder in Einzelarbeit geschehen. Schließlich werden die Ergebnisse in einem Bürgergutachten zusammengefasst. Gegenüber der Planungszelle von Peter C. Dienel können Bürgerforen über viele Wochen und Monate andauern.¹⁴⁶

¹⁴¹ Vgl. Holtkamp 2000, S. 97f.

¹⁴² Vgl. Dienel 2001, S. 148

¹⁴³ Vgl. ITA – Institut für Technikfolgen-Abschätzung 2006, S. 148

¹⁴⁴ Vgl. Holtkamp, Bogumil, Kißler 2004, S. 158

¹⁴⁵ Vgl. Holtkamp 2000, S. 97f.

¹⁴⁶ Vgl. Stiftung MITARBEIT: Bürgerforen.

1.5 Unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung

Unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung kann in ganz unterschiedlichen Bereichen Einsatz finden. So gibt es beispielsweise Bürgergutachten zum Verbraucherschutz¹⁴⁷ oder zur Kommunalverwaltung¹⁴⁸ und Beteiligungsverfahren zur Haushaltsplanung¹⁴⁹. Diese Arbeit beschäftigt sich mit der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung.

Die kommunale Entwicklung ist ein Bereich, in dem Kommunikation eine ganz wesentliche Rolle einnimmt. So sieht Selle eine starke Verbindung zwischen Kommunikation und räumlicher Planung der Kommunen, wobei zwar nur der Begriff der Planung genannt wird, jedoch inhaltlich die kommunale Entwicklung gemeint ist¹⁵⁰. Er weist darauf hin, dass Kommunikation ein wichtiges Vorgehen bei der Planung ist. Neben der Kommunikation, welche dabei unter anderem zwischen Verwaltung und privaten Unternehmen oder zwischen Verwaltung und Politik stattfindet, ist ein Teil dieser notwendigen Kommunikation diejenige mit den Bürgern.¹⁵¹

Im Folgenden soll nun die unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung in das Verhältnis zur kommunalen Entwicklung und in Beziehung zu jenen Aspekten gesetzt werden, die in Bezug auf die kommunale Entwicklung maßgeblich sind. Daher wird zunächst der Begriff der kommunalen Entwicklung genauer definiert und dabei die möglichen Aufgabenstellungen, die bei einer unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung bearbeitet werden, dargestellt. Daraufhin werden die Rollen der beteiligten Akteure bei einer unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung aufgezeigt. Zuletzt folgen die mögliche Verortung des Beteiligungsvorhabens im kommunalen Planungsprozess und der hier gegebene idealtypische Prozessablauf einer unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung.

1.5.1 Mögliche Aufgabenstellungen unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung. „Kommunale Entwicklung“ ist ein nicht belegter Begriff. Durch seine Eingrenzung sollen mögliche Inhalte bzw. Aufgabenstellungen von unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligungsverfahren in diesem Bereich aufgezeigt werden.

Die kommunale Entwicklung ist ein Sammelbegriff für unterschiedliche räumliche Vorhaben der Gemeinde, wie unter anderem die Erstellung eines Stadtentwicklungsplans, die Umsetzung spezieller Projekte, die Ausarbeitung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen. Generell kann die kommunale Entwicklung grob in die zwei Teilaspekte unterteilt werden: Planung einerseits und Projekt- und Umsetzungsarbeit andererseits.

¹⁴⁷ Bürgergutachten zum Verbraucherschutz in Bayern; im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz, http://www.buergergutachten.com/fileadmin/downloads/bg_verbraucherschutz/Buergergutachten_Verbraucherschutz.pdf

¹⁴⁸ Bürgerbeteiligung zur „Gestaltung der Kommunal- und Verwaltungsreform“ in Rheinland-Pfalz (vgl. Stock 2011, S. 10)

¹⁴⁹ Z.B. Bürgerhaushalt in Köln

¹⁵⁰ Zum Begriff der kommunalen Entwicklung vgl. unten, S. 29

¹⁵¹ Vgl. Selle 1996, S. 11

In den Gemeinden gibt es eine Vielfalt an möglichen planerischen Vorhaben. So ist jede Gemeinde verpflichtet, eine Bauleitplanung aufzustellen. Daneben gibt es Planungen, die die Kommunen freiwillig durchführen können, wie beispielsweise die Stadtentwicklungsplanung. Größere Gemeinden haben sogar ein eigenes Referat zur Stadtentwicklung. Planung beinhaltet „*landläufig die Herstellung eines Planes, d. h. eine Abbildung der gegenwärtigen und zukünftigen Realität sowie des Weges dorthin*“¹⁵². Aber sie schließt in diesem Verständnis nicht die Umsetzung des Plans durch einzelne Projekte mit ein¹⁵³.

Im Gegensatz zur Planung an sich umfasst der Sammelbegriff der kommunalen Entwicklung auch die Projekt- und Umsetzungsarbeit. Gemeinden stellen nicht nur Pläne auf, sondern führen Vorhaben, wie Sanierungsprojekte, Umnutzung von Konversionsflächen oder Umgestaltung von Plätzen durch. Die Kommunen befassen sich also hierbei mit konkreten Projekten oder mit der Erstellung von Konzepten. Unter einem Konzept ist ein „*auf die Umsetzung von Zielvorstellungen ausgerichteter Entwurf*“¹⁵⁴ zu verstehen. Vor allem dieser Aspekt des Umsetzungs-, Handlungs- und Projektbezugs der kommunalen Entwicklung ist in besonderem Maße der Bürgerbeteiligung zugänglich. Dies lässt sich zum einen aus Sicht der Bürger erklären, denn die Beteiligungsinhalte umfassen dabei konkrete Bereiche ihrer Lebensumwelt und die Projektarbeit liegt dem Bürger, als Laie der Planung, näher. Zum anderen ist die Nähe der Bürgerbeteiligung zum Bereich der Projektarbeit von Seiten der Verwaltung zu erklären. Denn Projektarbeit bedeutet schließlich die Erarbeitung und Durchführung konkreter Vorhaben, wodurch die Bürger betroffen sind. Der Verwaltung liegt bei solchen Aufgaben also eine bedürfnisgerechte Umsetzung im Sinne der Bürger viel näher als bei der Planung, welche meist abstrakte Zielvorstellungen enthält. Auch Jonuschat et al. vertreten die Meinung, dass ansässige Bürger bezogen auf konkrete Projekte vor Ort über großes Sachverständnis hierfür verfügen¹⁵⁵.

Dennoch kann unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung ebenso in der Planung eingesetzt werden¹⁵⁶. Die Aufgabenstellung ist aber im Gegensatz zur Beteiligung bei Projekten abstrakter und das Lebensumfeld der Bürger ist zunächst nicht von offensichtlichen Veränderungen betroffen. Doch schließlich haben auch Planungen Auswirkungen auf die Gemeinde, da einzelne Projekte und Maßnahmen sich an ihnen orientieren.

¹⁵² Vgl. Selle 1996, S. 18 aus Königswieser/Lutz 1993, S. 53

¹⁵³ Vgl. Selle 1996, S. 18 aus Königswieser/Lutz 1993, S. 53

¹⁵⁴ Vgl. ARL 2012, S. 204 aus Turowski, Lehmkuhler 1999, S. 160

¹⁵⁵ Vgl. Jonuschat et al. 2007, S. 88

¹⁵⁶ Vgl. Beispiel Bürgergutachten Regensburg in der vorliegenden Arbeit

Abbildung 6 Mögliche Aufgabenstellungen unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung

Planung - abstrakt

Formulierung von Zielen und Entwicklungsrichtungen
→ Leitbilder, Entwicklungspläne, Strategien

Projekt- und Umsetzungsarbeit - konkret

Mehrere Einzelmaßnahmen um Ziele der Planung umzusetzen
→ Konzept

Genau geplante Einzelmaßnahmen
→ Projekte

Quelle: eigene Darstellung nach ÖGUT – Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik 2005, S. 8

1.5.2 Zur Rolle kommunaler Akteure bei der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung

An einer unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung sind verschiedene Akteure beteiligt. Grob ist zunächst zwischen internen und externen Akteuren zu unterscheiden. Als Interne sind jene zu sehen, welche in einer Verbindung zur jeweiligen Kommune stehen, wie Bürger, Verwaltung oder Politiker. Externe Akteure hingegen kommen von außerhalb der Gemeinde und befassen sich ausschließlich mit dem jeweiligen Beteiligungsprozess, wie zum Beispiel externe Moderatoren, Referenten und Projektleiter. Obwohl die externen Akteure eine wichtige Rolle bei unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung einnehmen, sollen sie im Folgenden nicht eigens behandelt werden. Ihre Bedeutung ist eine grundsätzliche und unabhängig vom Gegenstand der kommunalen Entwicklung. Der Schwerpunkt liegt gerade im kommunalen Bereich demnach auf den kommunalen, also internen, Akteuren, denn Bürgerbeteiligung „geht an die Basis der traditionellen Rollen, vor allem von Verwaltung und Politik heran“¹⁵⁷.

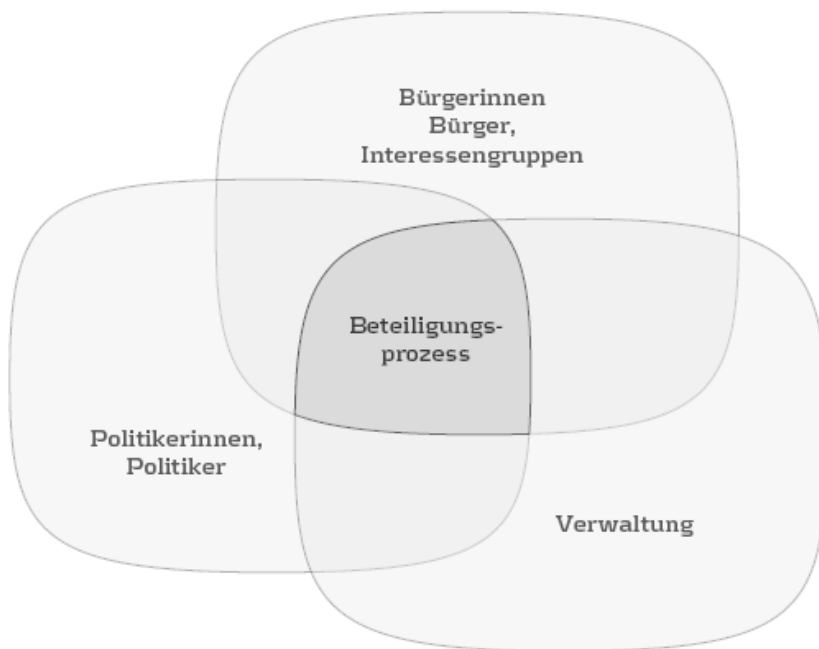
Unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung führt zur Vernetzung von drei Akteuren der Kommune: Politiker, Bürger/Interessengruppen und Angestellte der Verwaltung bzw. Planer.¹⁵⁸ Bogumil und Holtkamp sprechen von einem „kommunale Kräfterdreieck zwischen Rat, Verwaltungsspitze und Bürgerschaft“¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Vgl. Wezel 2011, S. 644

¹⁵⁸ Vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung - Büro für Zukunftsfragen 2010, S. 10

¹⁵⁹ Vgl. Bogumil, Holtkamp 2005, S. 77

Abbildung 7 Kommunale Akteure der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung



Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung - Büro für Zukunftsfragen 2010, S. 10

Wie schon die Abstufung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung¹⁶⁰ gezeigt hat, wandelt sich das grundsätzlich bestehende Verhältnis oder die grundsätzlich bestehende Rollenverteilung zwischen Bürger und Kommune von der Information bis zur Entscheidung. Unmittelbare Bürgerbeteiligung führt also zu Änderungen bestehender Rollenverständnisse.

Im Folgenden wird daher zunächst auf die grundsätzlich bestehende Rolle, Kompetenz und Aufgabe der Akteure unabhängig von der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung eingegangen. Darauf folgend werden die notwendige Änderung des Rollenverständnisses im Zusammenhang mit unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung und mögliche Vorbehalte gegenüber der Mitwirkung der Bürger behandelt.

1.5.2.1 Bürger

Holtkamp, Bogumil, Kißler identifizieren drei Rollen, die der Bürger in seiner Kommune einnehmen kann: Kunde, Auftraggeber, Koproduzent.¹⁶¹

Betrachtet man den Bürger unabhängig von der unmittelbaren Bürgerbeteiligung, kommt ihm die Rolle des Kunden zu, in der er öffentliche Leistungen beansprucht, wie zum Beispiel Kindergärten, Infrastruktur, und damit eine passive fordernde Stellung gegenüber der Kommune einnimmt.¹⁶² Die Bürger werden durch die Parteien und die „stark professionalisierte Kommunalverwaltung“ in diese Rolle gedrängt, was zu einer „systematischen Unterforderung der Bürger“ führt¹⁶³. Als Kunde der Gemeinde ist der

¹⁶⁰ Vgl. oben, S. 10ff.

¹⁶¹ Vgl. Holtkamp, Bogumil, Kißler 2004, S. 7

¹⁶² Vgl. Holtkamp, Bogumil, Kißler 2004, S. 7

¹⁶³ Vgl. Holtkamp 2000, S. 14

Bürger schlicht „*Nutzer und Betroffener*“ der Planungen und Entscheidungen der Gemeinde¹⁶⁴.

Die Rolle des Bürgers als Koproduzent öffentlicher Leistungen neben der Kommune wurde vor allem dann ausgebaut, als die Kommunen auf Grund knapper Haushalte nicht mehr als leistungsfähiges Dienstleistungsunternehmen agieren konnte. Dabei machten sich die Kommunen das bürgerschaftliche Engagement zu nutzen um die Kommune als Dienstleistungsunternehmen aufrecht zu erhalten.¹⁶⁵

Die Rolle als Auftraggeber nimmt der Bürger bei der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung ein. Der Bürger gibt hierbei einen Input in die politischen Entscheidungsprozesse und ist damit an der Formulierung der Politik beteiligt.

Wie in Tabelle 2 ersichtlich, ist bei den dialogorientierten Verfahren, also der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung, mehr Bürgerarbeit notwendig¹⁶⁶.

Tabelle 2 Rollen des Bürgers

	Mehr Bürgerarbeit	Mehr Verwaltungsarbeit
Zielsetzung und Planung	Bürger als Auftraggeber (dialogorientierte Verfahren)	Bürger als Auftraggeber (nicht-dialogorientierte Verfahren)
Umsetzung	Bürger als Mitgestalter	Bürger als Kunde (in Deutschland vorwiegend nicht-dialogorientierte Verfahren)

Quelle: eigene Darstellung nach Holtkamp 2000, S. 11

Bürger übernehmen im Rahmen der Beteiligungsstufe Mitwirkung in Teilen die Aufgabe der Verwaltung, indem sie selbst Empfehlungen formulieren. Die Aufgabe der Politik, Entscheidungen zu treffen, bleibt durch sie aber unangetastet.

1.5.2.2 Akteure der Politik

Die politischen Vertreter einer Kommune sind die Gemeinde- bzw. Stadt- oder Marktgemeinderäte samt Bürgermeister. Sie gelten als „*Hauptorgan der kommunalen Selbstverwaltung*“. Der Gemeinde- bzw. Stadt- oder Marktgemeinderat diskutiert über Entwürfe der Verwaltung und Fraktionsanträge. Schließlich trifft er hierüber Entscheidungen, beschließt also die Vorlage oder verwirft sie.¹⁶⁷

Die Gemeinderäte sind ehrenamtlich tätig. In Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern kann der Gemeinderat berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder wählen. Berufliche Stadträte sind Teil des Gemeinderates als auch Teil der Verwaltung, da sie einem Fachbereich zugeteilt sind, wie beispielsweise dem Baureferat. Die Gemeinderäte übernehmen die Verantwortung für ihre Entscheidungen und sind demokratisch legitimiert durch ihre Wahl.¹⁶⁸

Unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung ist nicht frei von den Entscheidungen der demokratisch legitimierten Organe. Der Gemeinderat spielt zum einen besonders zu

¹⁶⁴ Vgl. DSSW 1998, S. 3

¹⁶⁵ Vgl. Wortmann 2000, S. 106 aus Bogumil 1999a, 160

¹⁶⁶ Vgl. Holtkamp 2000, S. 11

¹⁶⁷ Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung – Büro Dresden 2005, S. 12

¹⁶⁸ Vgl. Bayerischer Städtetag 2012, Beilage: Folgerunden und Forderungen

Beginn eines Beteiligungsprozesses (im Vorgang) und am Ende dieses Prozesses (im Nachgang) eine entscheidende Rolle. So fängt laut Roth „*Bürgerbeteiligung (..) im Kopf der Entscheider an*“¹⁶⁹. Denn ob eine unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung durchgeführt wird oder nicht, entscheidet die Politik, welche selbst oder auf Anfrage der Verwaltung auf die Idee der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung kommen kann. Nur sie kann die Verwaltung in Form eines Gemeinderatsbeschluss beauftragen ein unmittelbares informelles Bürgerbeteiligungsverfahren durchzuführen. Zum anderen sind es aber wiederum die Politiker, die darüber entscheiden, ob und in welcher Form die Ergebnisse eines Verfahrens umgesetzt werden. Nur durch einen Gemeinderatsbeschluss kann die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse durch die Verwaltung angeordnet werden.

Trotz dieser formal weiterhin mächtigen Rolle der politischen Gremien einer Kommune bei der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung, bestehen von ihrer Seite vielfach Vorbehalte und Ängste bezüglich der Beteiligung der Bürger.

Denn unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung bedeutet sich von einer ausschließlichen „top-down-Politik“, einer Politik von oben, abzuwenden¹⁷⁰. Politik sollte demnach Handlungsspielräume an den Bürger abgeben. Doch dieses neue Rollenverständnis, dem Bürger mehr Raum zu geben, ist in seiner Umsetzung nicht unproblematisch.

Es widerspricht dem traditionellen Rollenverständnis mancher Politiker, wonach nur sie als gewählte Volksvertreter wissen, was sich ihre Wähler wünschen¹⁷¹. Zudem haben manche Politiker beim Einsatz von unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung „*Angst vor Machtverlust, vor Verlust von Kontrolle, Steuerung*“¹⁷². Unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung ist mit Ungewissheit behaftet. Bürger können andere Ergebnisse herbeiführen als von den kommunalen Entscheidungsträgern erwartet oder erwünscht. Werden Vorhaben von ihnen anders gesehen als von den Politikern, welche ihre abweichenden Vorstellungen vielleicht sogar schon öffentlich geäußert haben, kann unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung für Politiker die „*Gefahr des ‚Gesichtsverlusts‘*“¹⁷³ beinhalten.

1.5.2.3 Akteure der Verwaltung und Planung

Die kommunale Verwaltung arbeitet dem Gemeinderat zu, in dem sie unter anderem Beschlüsse für den Gemeinderat vorbereitet und für die Umsetzung der Beschlüsse des Gemeinderates zuständig ist. Bei ihrer Arbeit lässt sich die Verwaltung zum Teil von externen Experten unterstützen¹⁷⁴. Die kommunale Verwaltung arbeitet also einerseits im Sinne des Gemeinderates an kommunalen Entwicklungsvorhaben. Nach außen, gegenüber dem Bürger, nimmt sie andererseits die Rolle eines Dienstleisters ein.¹⁷⁵

Die unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung wandelt jedoch die Rolle der Verwaltung als Dienstleister für die Bürger. Sie stellt eine Änderung des üblichen beruflichen Selbstverständnisses der Verwaltung¹⁷⁶ dar, welches den Bürger traditionell nicht als

¹⁶⁹ Vgl. Stiftung MITARBEIT 2012, S. 1 - Interview mit Roland Roth

¹⁷⁰ Vgl. Nanz, Fritsche 2011, S. 13

¹⁷¹ Vgl. KGSt-Bericht 1999, S. 43

¹⁷² Vgl. Gerlach 2001, S. 17

¹⁷³ Vgl. Gerlach 2001, S. 17

¹⁷⁴ Vgl. Ackermann 2005, S. 176

¹⁷⁵ Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung – Büro Dresden 2005, S. 13

¹⁷⁶ Vgl. Selle 2000, S. 188

Mitwirkenden sondern vielmehr als Kunden der kommunalen Verwaltung sieht. In dem Bürger Einfluss auf die Arbeit der Verwaltung bzw. der sie unterstützenden Planer nehmen, greifen sie in die Planungs- und Fachkompetenz der Verwaltung ein. Dies hat für die Verwaltung zur Folge, dass ihre Arbeit gegebenenfalls verändert wird. Selle beschreibt diesen Umstand aus Sicht der Verwaltung mit der Aussage „*Mitreden (anderer) heißt (...) ‚Zerreden‘*“¹⁷⁷. Zudem besteht unter den Fachleuten der Verwaltung häufig die Meinung, dass nur bestimmte Vorgehensweisen sinnvoll sind und an diesen Fakten keine Kommunikation etwas ändern kann¹⁷⁸. Die Verwaltung sieht sich in gewisser Weise als „*allwissenden Experten*“¹⁷⁹.

Neben dem Eingriff in die eigenen Kompetenzen stellt unmittelbare Bürgerbeteiligung für die Verwaltung eine zusätzliche Belastung dar, da übliche Verwaltungsabläufe durch die Beteiligung verändert werden¹⁸⁰ oder die Verwaltung ihre bisherige Arbeit an die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung anpassen muss.

Eine unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung benötigt also eine Verwaltung, die bereit ist und die innere Größe und Souveränität besitzt, diese Veränderungen zu akzeptieren. „*Ohne die aktive Mitwirkung der kommunalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird die Förderung des Bürgerengagements scheitern*“¹⁸¹.

Für die Änderung der Einstellung der Verwaltung gegenüber der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung sind in hohem Maße die Führungskräfte wichtig. „*Sie müssen sowohl Mentoren als auch Multiplikatoren einer Verwaltungskultur sein, die Experimentierfreude und Kreativität zulässt*“¹⁸².

Der Verwaltung kommt nicht nur nach dem aktiven Beteiligungsverfahren die Rolle des Überprüfers zu, sondern auch vor und während des Beteiligungsverfahrens hat sie wichtige Aufgaben inne: So kann sie die externe Projektleitung bei der Erarbeitung des Beteiligungsablaufs unterstützen. Während des eigentlichen Beteiligungsverfahrens kann die Verwaltung eine beratende Funktion gegenüber den Bürgern einnehmen. Nach einem Verfahren kommt ihr die Aufgabe zu, die Ergebnisse zu überprüfen und gegebenenfalls in die Pläne einzubringen.

1.5.3 Verortung der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung

Der Prozess der Planung

Wie aufgezeigt, können dem Begriff der kommunalen Entwicklung unterschiedliche Vorhaben zugeordnet werden¹⁸³. Unbeschadet ihrer Verschiedenheit lassen sich kommunale Vorhaben in ihrem Planungsprozess ähnlich gliedern. So kann der Planungsprozess in die Phasen Entstehung, Zielformulierung, Planung, Entscheidung und Implementation unterteilt werden¹⁸⁴, unabhängig davon, ob es sich um die Entwicklung eines Leitbildes oder um die Bearbeitung eines einzelnen Projektes handelt. Klages und Vetter nehmen eine detailliertere Strukturierung vor (Vgl. Tabelle 3).

¹⁷⁷ Vgl. Selle 2000, S. 188

¹⁷⁸ Vgl. Selle 2000, S. 188

¹⁷⁹ Vgl. KGSt-Bericht 1999, S. 45

¹⁸⁰ Vgl. Selle 2000, S. 188

¹⁸¹ Vgl. KGSt-Bericht 1999, S. 44

¹⁸² Vgl. KGSt-Bericht 1999, S. 46

¹⁸³ Vgl. oben, S. 29f.

¹⁸⁴ Vgl. Wolf 2005, S. 71

Unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung kann an jedem dieser unterschiedlichen Punkte des Planungsprozesses stattfinden¹⁸⁵. Während manche Bürgerbeteiligungen in den Anfängen der Planung verortet werden, werden andere erst gegen Ende der Planung (Informationsveranstaltungen) oder bei der Entscheidung (Bürgerentscheid), hier ist allerdings von der formellen Bürgerbeteiligung zu sprechen, eingesetzt. So wurden die Bürger beispielsweise bei der Bebauung des Bayerkaserne-Areals in München bei der Zielformulierung beteiligt, in dem sie den Auslobungstext für den Wettbewerb zur Gestaltung des Areals mit gestalten konnten¹⁸⁶.

Zu welchem Zeitpunkt eine Beteiligung als optimal anzusehen ist, ist bisher nicht geklärt. In den Ausführungen zu den ausgewählten Beispielen, wird diese Thematik nochmals diskutiert¹⁸⁷. Es gilt allerdings, je später die Bürger in den kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozess miteinbezogen werden, umso geringer wird der mögliche Einfluss auf die Planung. Die Gefahr, dass Bürger Beteiligungsangebote nur als „Alibiveranstaltungen“ verstehen, wird mit Fortschreiten der Zeit immer größer.¹⁸⁸

Tabelle 3 Ablaufschema eines kommunalen Planungsprozesses

PHASE		INHALT
ENTSTEHUNG	Startphase A	Kreative Erkennung künftiger Chancen/ Probleme
ZIEL-FORMULIERUNG	Startphase B	Zielfestlegung, Bedarfsanalyse, Bewertung von Alternativen
PLANUNG	Erarbeitung von Varianten, Priorisierung	Entwicklung alternativer Lösungen als Vorentwurf, Bestimmung der Vorzugsvariante
	Zwischenentscheidungsphase	Erste Abgleichung der Verwaltungsstandpunkte
	Entwurfsphase	Konkretisierung der Vorzugsvariante
	Entscheidung innerhalb der Verwaltung	Zweite Abgleichung der Verwaltungsstandpunkte
ENTSCHEIDUNG	Beratung auf Ausschussebene und Entscheidung des Stadtrats	Politische Entscheidungsfindung
IMPLEMENTATION	Realisierungsphase	Umsetzung

Quelle: eigene Darstellung nach Vetter, Klages 2011, S. 243, modifiziert nach Wolf 2005, S. 71

Der Prozess der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung

Die unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung ist ebenfalls in sich ein Prozess, welcher in jenen der Planung integriert ist. Laut Holtkamp, Bogumil, Kißler bedeutet Bürgerbeteiligung, wenn sie die Bürger in der Rolle des Auftraggebers mitwirken lässt,

¹⁸⁵ Die Qualität der Bürgerbeteiligung kann laut Schwiderowski (1989) sogar an Hand der Anzahl der Phasen, bei welchen die Bürger tatsächlich beteiligt wurden, bewertet werden (vgl. Wolf 2005, S. 71).

¹⁸⁶ Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung in München vom 1.10.2012

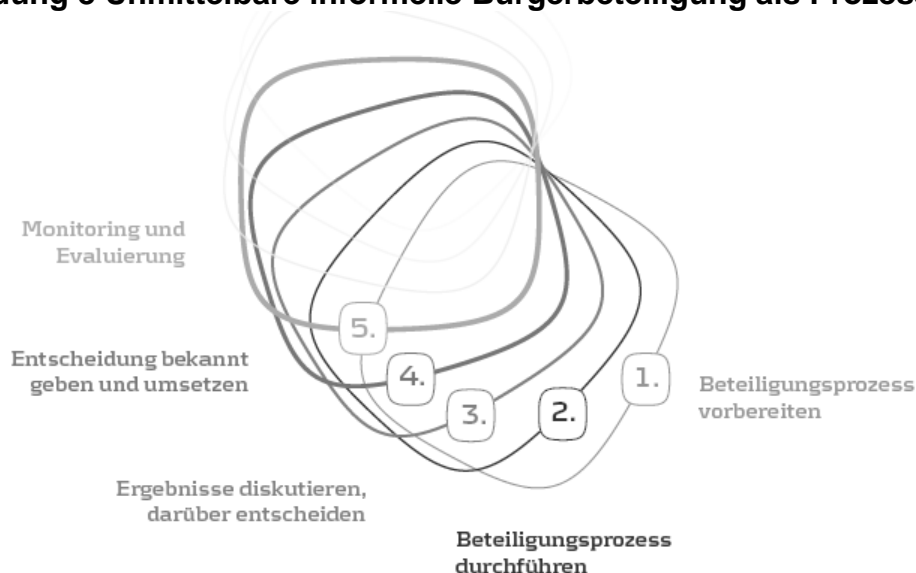
¹⁸⁷ Vgl. unten, S. 95ff.

¹⁸⁸ Vgl. Gerlach 2001, S. 13

einen „zweistufigen Prozess“¹⁸⁹. Die erste Stufe ist die Durchführung des Beteiligungsverfahrens. Die zweite Stufe ist in der zumindest teilweisen Umsetzung der erarbeiteten Resultate zu sehen.¹⁹⁰

Das Amt der Vorarlberger Landesregierung - Büro für Zukunftsfragen gliedert den Ablauf der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung in die Phasen Vorbereitung, Durchführung, Diskussion und Entscheidung über Ergebnisse, Bekanntgabe und Umsetzung der Ergebnisse und Monitoring und Evaluierung¹⁹¹.

Abbildung 8 Unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung als Prozess



Quelle: Amt der Vorarlberger Landesregierung - Büro für Zukunftsfragen 2010, S.13

Der Bürgerbeteiligungsprozess ist also nach den vorangegangenen Darstellungen in einen aktiven und in einen passiven Beteiligungsbereich zu untergliedern. Zum aktiven Beteiligungsprozess zählt die Durchführung des Beteiligungsverfahrens mit den Bürgern. Zum Passiven zählt sowohl die Vor- als auch Nachbereitung des aktiven Verfahrens durch Verwaltung, Projektleitung und Politik.

2 Engagement und dessen Enttäuschung

Nach Behandlung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung als Gesamtkomplex, gilt es im Folgenden auf das Engagement einzugehen, welches zur Teilnahme an einer Bürgerbeteiligung notwendig ist und während der Teilnahme gebildet wird. Im Sinne der vom Thema der Arbeit gestellten Frage „Was ist daraus geworden“ hätte sich bei einer negativen Antwort, d.h. dann, wenn „nichts daraus geworden“ wäre, die Teilnahme nicht gelohnt. Das Engagement wäre enttäuscht worden. Auch auf den Aspekt des „enttäuschten Engagements“ soll im folgenden Abschnitt eingegangen werden.

Wie schon Abbildung 1 aufzeigt¹⁹², ist politische Bürgerbeteiligung ein Aspekt bürgerschaftlichen Engagements. Darunter fallen auch verschiedene andere Aktivitäten

¹⁸⁹ Vgl. Holtkamp, Bogumil, Kißler 2004, S. 131

¹⁹⁰ Vgl. Holtkamp, Bogumil, Kißler 2004, S. 131

¹⁹¹ Vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung - Büro für Zukunftsfragen 2010, S. 13

¹⁹² Vgl. oben, S. 5

wie die Ausübung eines Ehrenamtes, soziales Engagement, Selbsthilfetätigkeiten usw.¹⁹³.

Bürgerschaftliches Engagement bedeutet, dass eine Tätigkeit durch die Bürger „freiwillig, nicht auf materiellen Gewinn ausgerichtet, gemeinwohlorientiert, öffentlich bzw. im öffentlichen Raum stattfindend und (...) in der Regel gemeinschaftlich/kooperativ ausgeübt“ wird¹⁹⁴. Es unterscheidet sich von anderen Formen des Engagements, indem die Bürger nicht ausschließlich nur ihre eigenen Partikularinteressen vertreten, sondern das Gemeinwohl im Blick haben und dazu ihren Beitrag leisten¹⁹⁵.

Engagement erfordert Ressourcen wie Zeit, Wissen und bestimmte Fähigkeiten¹⁹⁶. Dies bedeutet zum einen, um sich bei einer unmittelbaren Bürgerbeteiligung engagieren zu können, muss dem Bürger ein gewisser Input an Wissen gegeben werden und er soll durch das Verfahren Fähigkeiten, wie argumentieren, Gruppenarbeit, Kompromissbereitschaft, abwägen, also democratic skills, erlernen.

Engagement bedeutet für den Bürger aber zum anderen, dass er selbst vor allem durch Zeit in die Tätigkeit investieren muss. Dabei steht Zeit für Erwerbs- und Familienarbeit zunächst im Vordergrund. Einem freiwilligen Engagement wird hingegen in der Freizeit nachgegangen, die man auch für andere Aktivitäten hätte nutzen können. Warum bringen sich Menschen dann überhaupt ein? Vor dem beschriebenen Wertewandel¹⁹⁷ konnte man von einem weitgehend „altruistischen“ Motiv für die Einbringung von Engagement sprechen. Nun engagiert man sich auch im Sinne der Selbstverwirklichung. Engagement soll Spaß machen und ist eher projektbezogen.¹⁹⁸ Oft ist den Engagierten gar nicht bewusst, dass ihre Arbeit trotz dieser Motive gemeinwohlorientiert ist. Aber dies zeigt sich, wenn Kompromisse eingegangen, eigene Interessen abgewogen werden usw.¹⁹⁹ Eine eigennützige Motivation zur Einbringung von Engagement muss also eine gemeinnützige nicht ausschließen²⁰⁰. Im Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement wird das Eigeninteresse als „Motor des Engagements“²⁰¹ bezeichnet. Letztlich führt auch die Vielzahl der Einzelinteressen der Beteiligten Bürger dazu, dass gemeinwohlorientierte Ergebnisse aus Bürgerbeteiligungen hervorgehen können²⁰². Das Motiv zur Teilnahme an unmittelbarer Bürgerbeteiligung ist auch die Möglichkeit selbst zu gestalten²⁰³. Motive für Bürger, sich in einer Sache einzubringen, liegen häufig darin, dass sie von ihr selbst betroffen sind oder negative Erfahrungen damit gemacht haben²⁰⁴.

Bürgerschaftliches Engagement ist eine wichtige Ressource für Staat und Gesellschaft, die freilich nicht leicht zu nutzen ist. Denn es kann nicht von oben auferlegt werden, sondern die Entscheidung sich einzubringen liegt bei jedem Bürger selbst²⁰⁵. Es muss von unten wachsen.

¹⁹³ Vgl. Olk, Hartnuß 2011, S. 151

¹⁹⁴ Vgl. Backes 2011, S. 67

¹⁹⁵ Vgl. Olk, Hartnuß 2011, S. 150

¹⁹⁶ Vgl. Backes 2011, S. 68

¹⁹⁷ Vgl. oben, S. 14

¹⁹⁸ Vgl. Backes 2011, S. 69

¹⁹⁹ Vgl. Olk, Hartnuß 2011, S. 155

²⁰⁰ Vgl. Olk 2011, S. 708

²⁰¹ Vgl. KGSt-Bericht 1999, S. 3f.

²⁰² Vgl. Selle 2001, S. 264

²⁰³ Vgl. Jonuschat et al. 2007, S. 69

²⁰⁴ Vgl. Reinert 2003, S. 34

²⁰⁵ Vgl. Kumpf 2011, S. 17

Umso wichtiger ist es, dass mit dieser Ressource nachhaltig umgegangen wird. Dies bedeutet, dass *„sich für die Planungsbeteiligten (...) eine reale Verbesserung der Politikergebnisse ergibt“*²⁰⁶. Besteht diese Möglichkeit zu Beginn der Beteiligung gar nicht erst, so kann dies dazu führen, dass sich kein Bürger engagiert oder dass die Beteiligten frustriert sind und ein zukünftiges Engagement verhindert wird²⁰⁷. *„[F]indet [hingegen] das Engagement Anerkennung, so stärkt das auch über den einzelnen Anlass hinaus die Mitwirkungsbereitschaft.“*²⁰⁸

²⁰⁶ Vgl. Holtkamp 2000, S. 82 f.

²⁰⁷ Vgl. Jonuschat et al. 2007, S. 90

²⁰⁸ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 39

III Was ist daraus geworden? – Zur Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung an Hand ausgewählter Beispiele²⁰⁹

1 Maßstab für eine erfolgreiche Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung

Was ist aus unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligungen geworden? Diese Frage geht der Überlegung nach, ob unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung an Prozessen der kommunalen Entwicklung erfolgreich ist. Doch wann ist eine solche Beteiligung als erfolgreich zu bewerten?

Dem Wortsinn nach heißt Erfolg, dass auf eine Handlung etwas „folgt“. Für Bürgerbeteiligungsprozesse bedeutet dies zunächst, dass deren Durchführung Folgen haben muss. Doch nicht alle Auswirkungen sind als erfolgreich zu bewerten.

Nachstehend wird der Bandbreite möglicher erfolgreicher Auswirkungen nachgegangen. Sie erstreckt sich vom harten Erfolgskriterium der Umsetzung der Ergebnisse bis zum weichen Kriterium der Änderung der generellen Umgangskultur. Beide Aspekte des Erfolgs stehen zueinander in keiner Rangordnung, sondern verstehen sich sowohl ergänzend als auch alternativ zueinander.

1.1 Umsetzung

Insbesondere die Umsetzung der Ergebnisse ist bei den Bürgern der entscheidende Maßstab für den Erfolg der Bürgerbeteiligung²¹⁰. Dies verdeutlicht eine Passage aus dem Vorwort der Bürger zum Bürgergutachten in Regensburg:

„Wir hoffen, dass den Planungszellen noch viele Verfahren der Bürgerbeteiligung nachfolgen. Noch wichtiger wäre uns, dass unsere Vorschläge auch umgesetzt werden. Während unserer Zeit in den Planungszellen haben wir zu viel Herzblut vergossen, als dass dem Produkt unserer Arbeit lediglich Alibifunktion für politische Lippenbekenntnisse zukommen dürfte.“²¹¹

Wenn die Ergebnisse der Beteiligung sich in keiner Weise auf das kommunale Entwicklungsvorhaben auswirken würden bzw. zum Tragen kämen, weshalb sollte dann noch beteiligt werden, der Bürgerbeteiligung wäre der Boden entzogen²¹²

Betrachtet man die Umsetzung der Ergebnisse als den wesentlichen Aspekt des Erfolgs einer Bürgerbeteiligung, so lässt sich hier sehr wohl eine Hierarchie vertreten:

Umsetzung in vollem Umfang

Als größtmöglicher Erfolg bei der Umsetzung der Beteiligungsergebnisse ist die Umsetzung in vollem Umfang anzusehen. Dies bedeutet, dass die erarbeiteten Vor-

²⁰⁹ Wenn im Folgenden der Begriff „Bürgerbeteiligung“ verwendet wird, ist aus Vereinfachungsgründen „unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung“ gemeint.

²¹⁰ Aber auch von Bürgerbeteiligungs-Experten wird die Umsetzung als ein Aspekt des Erfolgs gesehen (vgl. Gespräch mit externem Projektleiter der Bürgerbeteiligung in Regensburg vom 14.11.2012 und Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung in München vom 1.10.2012)

²¹¹ Vgl. Citizen Consult – Institut für Bürgergutachten GmbH 2002, S. 7

²¹² Hier sei darauf verwiesen, dass es natürlich sehr wohl die Möglichkeit gibt, dass Beteiligungsergebnisse keinerlei Umsetzung finden. Denn schließlich ist der Stadtrat nicht verpflichtet die Ergebnisse zu realisieren. Es muss jedoch nachvollziehbare Gründe für die fehlende Umsetzung geben.

schläge der Bürger 1:1 von den für das Vorhaben Verantwortlichen beschlossen und umgesetzt werden. Damit entspricht das Ergebnis genau den Vorstellungen der beteiligten Bürger. Der Erfolg des Bürgerbeteiligungsverfahrens wird für die Bürger direkt erfahrbar.

Diese höchste Stufe des Erfolgs, also eine vollkommene Umsetzung der erarbeiteten Bürgervorschläge, wird in der Realität selten zu erwarten sein und von den Beteiligten wohl auch nicht in diesem Maße eingefordert. Vor allem bei umfassenderen, größeren Aufgabenstellungen, wie etwa die Erstellung eines Stadtentwicklungsplans, wird eine vollkommene Umsetzung nicht möglich sein. Bei kleineren Projekten wäre diese Stufe des Erfolgs durchaus realisierbar. Findet keine komplette Übernahme der Beteiligungsergebnisse in die kommunale Entwicklung statt, muss das Verfahren dennoch nicht als gescheitert bewertet werden. So ist durchaus folgende Abstufung denkbar:

Teilweise Umsetzung und/ oder mittelbare Umsetzung

Bürgerbeteiligungsverfahren, deren Ergebnisse nur teilweise umgesetzt wurden oder bzw. und bei denen die Grundgedanken der Vorschläge übernommen werden, sind ebenfalls als erfolgreich zu bewerten. Werden wesentliche Grundgedanken der Beteiligungsergebnisse in den nachkommenden Prozess eingebunden, so bedeutet dies nicht eine Umsetzung konkreter Maßnahmenvorschläge der Bürger. Die Planungsverantwortlichen orientieren sich vielmehr an den Leitlinien der Beteiligungsergebnisse bei ihrer weiteren Arbeit. Dabei werden Maßnahmen realisiert, die in ihrer Zielrichtung den vorgeschlagenen Projekten der Bürger entsprechen. Die Planer handeln somit trotz Abweichungen von konkreten Maßnahmenvorschlägen immer noch im Sinne der Bürger.

In dieser Abstufung wird für die Bürger der Erfolg ihrer Arbeit nur teilweise oder indirekt erfahrbar. Deshalb ist es wichtig, die Gründe für die eingeschränkte Umsetzung der Vorschläge offenzulegen und/ oder zu kommunizieren, dass eine Orientierung an den wesentlichen Aspekten der Beteiligungsergebnisse beim weiteren Arbeitsprozess stattfindet. Dies zeigt dem Bürger, dass seine Arbeit ernst genommen wird und macht den Erfolg für ihn ebenfalls greifbar. Hierbei tritt die generelle Umgangskultur zwischen Politik und Bürger in den Blickpunkt, die sich die Kommunikation zwischen beiden zum Anliegen macht.

1.2 Änderung der generellen Umgangskultur

Als „weiches“ Erfolgskriterium eines Bürgerbeteiligungsverfahrens ist die Änderung der generellen Umgangskultur innerhalb der Gemeinde zu nennen²¹³. „Umgangskultur“ ist kein inhaltlich belegter Begriff. Er weist eine große Bandbreite an möglichen Merkmalen auf, die im Einzelfall variieren können.

„Umgangskultur“ ist etwas Zweiseitiges. Sie betrifft einerseits den Umgang der handelnden Politik mit den Bürgern, andererseits den Umgang der Bürger mit eben dieser Politik. Die neue Denkweise der handelnden Politik bedeutet, sich mehr am Bürger zu orientieren, seine Meinung und Position im Einzelfall ernst zu nehmen, seine Kompetenz in Einzelfragen anzuerkennen. Zu dieser Einstellung können die Verwal-

²¹³ In einem Gespräch mit der externen Projektleitung zur Bürgerbeteiligung in München vom 1.10.2012 wird dieser Aspekt auch als mittel- bis langfristiger Erfolg der Beteiligung bezeichnet. Auch im Symposium der PZ-Protagonisten vom 26.10.2012 wird neben dem Erfolg der planerischen Ergebnisse auf den Erfolg des Engagements der Bürger hingewiesen.

tung und Politik im einzelnen Verfahren kommen, wenn sie erleben, dass Bürger tatsächlich über Sachverstand verfügen und nicht stets die Rolle eines Wutbürgers innehaben²¹⁴. Auf Seiten der Bürger zeigt sich die neue Denkweise in ihrem gesteigerten Interesse an öffentlichen Aufgaben, am Dienst für die Allgemeinheit und in einem neuen Verständnis für die Planungsaufgabe. Die Erfahrungen, neu erhaltene Kompetenzen und Wissen durch das Beteiligungsverfahren können den Bürger zu dieser neuen Denkweise führen. Beide Seiten der Umgangskultur resultieren demnach aus positiven Erfahrungen während des Verfahrens unabhängig von der Umsetzung des Ergebnisses. Beispielhaft für eine solche veränderte Umgangskultur seitens der Bürger ist die Bereitschaft zum aktiven Mitwirken in ihrer Kommune nach einem Beteiligungsverfahren. Kennzeichen einer sich ändernden Umgangskultur auf Seiten der Politik kann zunächst die Transparenz und Kommunikation bezogen auf den Umgang mit den Beteiligungsergebnissen sein. Über das einzelne Beteiligungsverfahren hinaus können sich Änderungen der generellen Umgangskultur von Seiten der Kommune in der Initiierung weiterer Beteiligungsprozesse oder in einer ausdrücklichen Festlegung zur Bürgerbeteiligung bei bestimmten zukünftigen Entwicklungsvorhaben zeigen²¹⁵.

Die Änderung der generellen Umgangskultur lässt sich als „weiches“ Erfolgskriterium bezeichnen, da sie nicht wie die generelle Umsetzung teilweise über harte Fakten messbar ist. Dieser Erfolg ist nicht unmittelbar und sofort für die Bürger wahrnehmbar, dennoch kommt er ihnen in Zukunft zu Gute²¹⁶. Das macht ihn gegenüber den Bürgern schwieriger zu vermitteln. Die Änderung der generellen Umgangskultur kann sowohl ergänzend zur Umsetzung im engeren Sinne sein als auch alleinstehend als Erfolg des Beteiligungsverfahrens gesehen werden, wenn keine direkte Umsetzung im konkreten Fall stattgefunden hat.

Dennoch sind die beiden Ebenen des Erfolgs miteinander verbunden. Besonders wenn keine Umsetzung in vollem Maße stattfindet, gewinnt die Kommunikation der Politik mit dem Bürger über den Umgang mit den Ergebnissen und die Gründe für eine fehlende Umsetzung an Bedeutung. Denn damit wird verdeutlicht, dass die Politik den Bürger unbeschadet der fehlenden Umsetzung ernst genommen hat. Dies hat schließlich Auswirkungen auf die Änderung der Umgangskultur von Seiten der Bürger. So bestätigen Bischoff, Selle und Sinning, *„findet das Engagement Anerkennung, so stärkt das auch über den einzelnen Anlass hinaus die Mitwirkungsbereitschaft“*²¹⁷.

Die Umsetzung ist ein auf das spezifische Vorhaben bezogener Erfolg. Die Änderung der Umgangskultur kann sowohl als ein Erfolg bezogen auf ein bestimmtes Vorhaben, zudem aber als ein über das einzelne Vorhaben hinausgehender Erfolg gesehen werden.

Zuletzt stellt sich die Frage, wann schließlich von einem Scheitern des Bürgerbeteiligungsverfahrens zu sprechen ist. Die untere Grenze des Erfolgs ist dort zu ziehen, wo dieser nicht mehr an den Bürger vermittelbar ist oder tatsächlich weder harte noch weiche Kriterien eingetreten sind und damit das Engagement der Bürger enttäuscht wird. Das kann zur Folge haben, dass zukünftig nicht mehr auf die Ressource des bürgerschaftlichen Engagements zurückgegriffen werden kann.

²¹⁴ Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung in München vom 1.10.2012

²¹⁵ Einzelne Verfahren können Lerneffekte für weitere Beteiligungsvorhaben bewirken.

²¹⁶ Die externe Projektleitung zur Bürgerbeteiligung in München vom 1.10.2012 spricht hier auch von einem mittel- bis langfristigen Erfolg von Bürgerbeteiligung.

²¹⁷ Vgl. Bischoff, Selle, Sinning 2005, S. 39

2 Zur Auswahl der Beispiele

Zunächst bestand die Idee, aus der Vielzahl an Beteiligungsverfahren im Bereich der kommunalen Entwicklung möglichst unterschiedliche Verfahren der Bürgerbeteiligung auf ihre Umsetzung hin zu überprüfen, um ein breites Spektrum an Gründen für den Erfolg oder das Scheitern von Bürgerbeteiligungsverfahren zu erhalten. Bei genauerer Betrachtung zeigte sich aber, dass die Auswahl der Beispiele einzig nach unterschiedlichen Verfahren ungenügend war. Denn bei Beteiligungsverfahren sind zwei Gruppen von Bürgern zu unterscheiden, „*Berufsbürger*“ und „*Normalbürger*“²¹⁸. Die „*Berufsbürger*“ sind schon vor dem Beteiligungsverfahren politisch engagiert, beispielsweise in Vereinen. Diesen präokkupierten Bürgern geht es um die Durchsetzung ihrer Teilinteressen, jedoch nicht oder jedenfalls nicht vorrangig um die Interessen im Wohle der Allgemeinheit. Die Gefahr bei offenen Bürgerbeteiligungsverfahren besteht also darin, dass hauptsächlich Lobbyinteressen benannt werden²¹⁹. Scheitern der Bürgerbeteiligung im Sinne einer fehlenden Umsetzung, bedeutet hier die Enttäuschung einer Teilgruppe der Bevölkerung, welche ihre Wünsche und Bedürfnisse nicht umgesetzt sieht. In einigen Fällen macht es sicherlich Sinn, nur diese Teilinteressen mit einzubeziehen. Das gilt, wenn nur diese Teilgruppen von einer Entwicklung betroffen sind. Wenn es sich aber um Inhalte handelt, die für unterschiedliche Bürger der Stadt, also für die Allgemeinheit, von Bedeutung sind, dann ist eine repräsentative Zufallsauswahl der teilnehmenden Personen am Beteiligungsverfahren sinnvoller.

Denn hierbei werden die „*Normalbürger*“ erfasst. Grund für ihre Teilnahme sind nicht Partikularinteressen sondern das Interesse und Engagement für die eigene Kommune²²⁰. Jeder einzelne Teilnehmer wird natürlich auch bestimmte Interessen, Wünsche und Bedürfnisse haben, die er in die Arbeit der Politik und Verwaltung einbringen möchte. Darum geht es schließlich bei der Bürgerbeteiligung. Doch durch die Repräsentativität der Teilnehmer werden die Ergebnisse allgemeingültiger und die Bedürfnisse und Wünsche der Gesamtbevölkerung repräsentativ abgebildet. Auch Nanz und Fritsche bestätigen, dass die Zufallsauswahl der Teilnehmenden das Gewicht von Einzelinteressen mindern kann²²¹. Das Scheitern eines solchen Bürgerbeteiligungsverfahrens hat hier also eine stärkere Relevanz. Es kann bedeuten, dass ein Ergebnis im Sinne der Gesamtbevölkerung der Stadt keine Umsetzung findet und damit nicht nur Einzelinteressen enttäuscht werden, sondern die Interessen der Allgemeinheit. Des Weiteren kann ein Scheitern der Bürgerbeteiligungen mit Zufallsauswahl Auswirkungen auf das künftige Engagement der Bürger haben. Ein solches Beteiligungsverfahren ist für manche Beteiligten eine völlig neue Erfahrung, zum einen im Hinblick auf den Arbeitsauftrag, bei dem sie selbst Ideen und Vorschläge entwickeln dürfen, zum anderen durch das Erlebnis, dass sie von der Kommune ernst genommen werden und diese sogar um ihre Mitarbeit bittet²²². Ein Scheitern der Bürgerbeteiligung bedeutet, dass die Bürger ihre erarbeiteten Ergebnisse, auf welche sie stolz sind und mit welchen sie sich identifizieren, ungenutzt sehen. Obwohl doch die Gemeinde um den Rat der Bürger gebeten hatte.

²¹⁸ Vgl. Rosa-Luxemburg-Stiftung 2004, S. 54

²¹⁹ Vgl. Rosa-Luxemburg-Stiftung 2004, S. 54

²²⁰ Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung in München vom 14.11.2011

²²¹ Vgl. Nanz, Fritsche 2012, S. 27

²²² Im Gespräch mit der externen Projektleitung zur Bürgerbeteiligung in München vom 14.11.2011 wird darauf verwiesen, dass sich Bürger geehrt fühlen am Beteiligungsverfahren teilnehmen zu dürfen.

Daher wurde die Auswahl der Beispiele auf Verfahren begrenzt, bei welchen die beteiligten Bürger teilweise oder vollständig durch Zufallsauswahl bestimmt wurden. Die verbliebenen Bürgerbeteiligungsverfahren wurden danach gefiltert, dass ihre Durchführung schon länger zurückliegt, damit die Umsetzung der Ergebnisse und mögliche weitere Auswirkungen schon überprüfbar sind.

Sowohl auf die Bürgerbeteiligung der Stadt Regensburg im Sommer 2001 „Perspektiven für Regensburg“ als auch für das mehrstufige Beteiligungsverfahren „Stadtviertelkonzept Nahmobilität für die Ludwigs- und Isarvorstadt“ im Herbst 2002 in München trafen die Kriterien Thema der kommunalen Entwicklung, Zufallsauswahl der Teilnehmer und zeitlich länger zurückliegende Durchführung zu.

Die Entscheidung, mehrere Bürgerbeteiligungsvorhaben zur Überprüfung des Erfolgs heranzuziehen, wurde ebenfalls mit Bedacht getroffen. Die Betrachtung mehrere Beispiele ermöglicht, dass aneinander Maß genommen werden kann. So können mögliche Gründe für den Erfolg oder Misserfolg von Bürgerbeteiligungsvorhaben leichter ausgemacht werden. Denn vorbildliche Aspekte eines Fallbeispiels können auf mögliche Defizite bei der Umsetzung der Bürgerbeteiligung des anderen Beispiels aufmerksam machen.

Was die Auswahl genau dieser beiden Bürgerbeteiligungsvorhaben für die Arbeit interessant machte, waren der Einsatz unterschiedlicher Verfahren (Planungszelle und mehrstufiges Beteiligungsverfahren mit Bürgerforen) und die unterschiedlichen Inhalte bzw. Aufgabenstellungen. Während die Bürger in Regensburg eine weitgehend abstrakte Aufgabe mit der Erstellung eines Stadtentwicklungsplans zu bearbeiten hatten, war in München die Aufgabenstellung konkret und projektbezogener. Somit ermöglicht die Auswahl zweier unterschiedlicher Beispiele eine größere Bandbreite an möglichen Gründen für Erfolg oder Misserfolg.

3 Beispiel: „Stadtviertelkonzept Nahmobilität“ – Mobil im Stadtteil! Isar- und Ludwigsvorstadt in München

3.1 Kurzbeschreibung der Kommune und des Entwicklungsvorhabens

Die Stadt München, Landeshauptstadt des Freistaats Bayern, verfügt derzeit etwa über 1,4 Mio. Einwohner (Stand: 31. Dezember 2012)²²³. Die Stadt gliedert sich insgesamt in 25 Stadtbezirke. Einer dieser Bezirke ist die Ludwigsvorstadt- Isarvorstadt (Stadtbezirk 2), auf welchen sich der im Folgenden behandelte Bürgerbeteiligungsprozess bezieht. Zur Zeit des Beteiligungsprozesses umfasste der Stadtbezirk 2 etwa 46.000 Einwohner und 440 ha der Stadt München²²⁴. Er hat eine der höchsten Wohndichten in München²²⁵ und liegt sehr zentral innerhalb der Stadt.

Das „Stadtviertelkonzept Nahmobilität“ ist nicht das einzige Bürgerbeteiligungsvorhaben der Stadt München. Bürgerbeteiligung in München findet auch gegenwärtig statt. So wurde vor kurzem das Beteiligungsvorhaben PERSPEKTIVE München durchgeführt, welches sich mit der Formulierung von Leitlinien und Leitprojekten für die zukünftige Stadtentwicklung befasste²²⁶.

²²³ Vgl. Landeshauptstadt München: Bevölkerung

²²⁴ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2008

²²⁵ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, S. 5

²²⁶ Vgl. Landeshauptstadt München: Bürgerbeteiligung

Das kommunale Entwicklungsvorhaben

Das Münchner Bündnis für Ökologie²²⁷ hat sich zum Ziel gesetzt „*projektbezogenes Engagement für eine nachhaltige Stadtentwicklung gezielt zu fördern und zu sichtbaren Erfolgen zu bringen*“²²⁸. Dazu wurden insgesamt zehn Leitprojekte aufgestellt, welche dem Stadtrat vorgelegt und zur Umsetzung angeraten wurden.

Ein Baustein des Leitprojekts 2 „Mehr Platz für den Umweltverbund!“ umfasste das „Stadtviertelkonzept Nahmobilität“²²⁹. Für die Erstellung des Konzepts zur Nahmobilität wurde der Stadtbezirk 2 Ludwigs- Isarvorstadt ausgewählt²³⁰.

Das „Stadtviertelkonzept Nahmobilität“ sollte verschiedene Maßnahmen enthalten, die einfach, effektiv und ohne großen finanziellen Aufwand zu einer Verbesserung der Fuß- und Radwege, der Verkehrswege für Inline-Skates und Roller und des Verkehrsnetzes des ÖPNV führen²³¹. Es ging hierbei besonders um Vorschläge, die die umweltverträgliche Mobilität fördern. Damit sollte die Lebensqualität im Stadtteil gesteigert werden.

Das „Stadtviertelkonzept Nahmobilität“ bricht somit die übergeordneten Ziele des Verkehrsentwicklungsplans und des Stadtentwicklungsplans München auf einen kleineren, überschaubaren Raum herunter und setzt die Zielvorgaben in konkrete Maßnahmen um. So fordert der Verkehrsentwicklungsplan Münchens „*Erhöhung des Anteils der zu Fuß, mit dem Rad oder dem Öffentlichen Verkehr (Umweltverbund) zurückgelegten Wege*“²³². Der Stadtentwicklungsplan sieht die Umsetzung der „Stadt der kurzen Wege“ vor. Beiden Zielsetzungen kommt das „Stadtviertelkonzept Nahmobilität“ auf einer konkreten Umsetzungsebene entgegen. Die Erstellung eines „Stadtviertelkonzepts Nahmobilität“ stellt damit eine konkrete, projekt- und umsetzungsbezogene Aufgabe dar.

3.2 Aufgabenstellung der Bürgerbeteiligung

Nachdem der Stadtrat die Durchführung des Teilprojekts „Stadtviertelkonzept Nahmobilität“ beschlossen hatte, umfasste die Aufgabenstellung der Bürgerbeteiligung die Ermittlung „*wirksame[r], einfache[r] und kostengünstige[r] Maßnahmen*“²³³ im Bezug auf die verschiedenen Arten der Nahmobilität. Der Schwerpunkt auf kostengünstige Maßnahmen wurde schon bei der Projektausschreibung betont, besonders auf Grund der verhängten Haushaltssperre Münchens wurde hierauf Wert gelegt.

Es sollten zum einen interessierte, nicht organisierte Bürger und zum anderen Vereine und aktive, organisierte Bürger in den Beteiligungsprozess integriert werden²³⁴.

Die verschiedenen Beteiligungsbausteine²³⁵ hatten unterschiedliche Aufgaben im Beteiligungsprozess zu erfüllen. So lag die Aufgabe des ersten Beteiligungsblocks

²²⁷ Das München Bündnis für Ökologie (monaco) ist ein Zusammenschluss verschiedener Akteure der Stadt München. Es haben sowohl Vertreter von Umweltverbänden, Hochschulen oder Unternehmen daran teil genommen als auch aus der Politik, Stadtverwaltung und öffentlichen Institutionen der Stadt München (Vgl. Landeshauptstadt München, Büro 3. Bürgermeister 2006)

²²⁸ Vgl. Landeshauptstadt München, Büro 3. Bürgermeister 2006

²²⁹ Vgl. Landeshauptstadt München, Büro 3. Bürgermeister 2006

²³⁰ Im Gespräch mit Mitarbeiter des Referats für Stadtplanung und Bauordnung vom 13.12.2012 wurde darauf verwiesen, dass für jenes Projekt ein zentraler, innenstadtnaher Stadtbezirk mit Problemen im Verkehr gesucht wurde.

²³¹ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, S. 1

²³² Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2008

²³³ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, S. 1

²³⁴ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, S. 1

unter anderem mit der Durchführung von Stadtteilspaziergängen darin, Problemlagen aufzuzeigen und Wünsche und Anregungen zu äußern. Es sollten dabei also eine Vielzahl an Anregungen und Kritikpunkten für den gesamten Stadtbezirk 2 hinsichtlich der Nahmobilität gesammelt werden. Die Aufgabe des zweiten Beteiligungsblocks mit der Durchführung der zwei Bürgerforen lag in der Folge darin, grundsätzliche Zielsetzungen zu besprechen, die bisherigen Maßnahmenvorschläge zu diskutieren und bisher vorgeschlagene kleinere Maßnahmen in ihrer Relevanz für die Bürger zu bewerten.²³⁶

3.3 Ablauf der Bürgerbeteiligung

3.3.1 Vorbereitungsphase

Ende November 2001 erhielt die Stadtverwaltung München den Auftrag durch den Stadtrat das Teilprojekt „Stadtviertelkonzept Nahmobilität“ für die Ludwigs- und Isarvorstadt zu veranlassen²³⁷. Die Verwaltung übergab diesen Arbeitsauftrag schließlich im Juli 2002 an das Planungsbüro stadt+plan, für die fachliche Erarbeitung des Projekts, und an KOMMA.PLAN, für die Gestaltung des Beteiligungsprozesses als externe Projektleitung²³⁸. Neben der externen Projektleitung war von kommunaler Seite das Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Abteilung Verkehrsplanung, als federführendes Referat innerhalb der Verwaltung Münchens für das Projekt „Stadtviertelkonzept Nahmobilität“ zuständig. Es war verantwortlich für die Koordination des gesamten Beteiligungsprozesses, d. h für die Ausschreibung des Projekts, die Erstellung des Verfahrens, die Auswertung der Empfehlungen sowie deren Bekanntgabe und für die Vorbereitung eines Stadtratsbeschlusses.²³⁹

In der Vorbereitungsphase wurden ein mehrstufiges Beteiligungsverfahren erarbeitet und der gesamte Projektablauf festgelegt.

Von September 2002 bis Januar 2003 sollte der aktive Beteiligungsprozess stattfinden, welcher mit der Redaktionskonferenz der delegierten Bürgerforumsteilnehmer und der Verabschiedung des Bürgergutachtens endet. Dabei wurde der Beteiligungsprozess zweistufig gestaltet. Die erste Stufe beinhaltete offene Verfahren wie Auftaktveranstaltung, Stadtteilspaziergänge, Faltblätter und die Beteiligung via Internet, Fax oder Telefon. Die zweite Beteiligungsstufe bestand aus zwei Bürgerforen. Deren Arbeit sollte auf den Ergebnissen der bisherigen Bürgerbeteiligungsverfahren der ersten Stufe aufbauen. Im Frühjahr 2003 war die Fertigstellung des Maßnahmenplans und dessen Weiterleitung zur Beratung im Bezirksausschuss vorgesehen.²⁴⁰ Im Herbst 2003 sollte schließlich die Übergabe des Bürgergutachtens und des fertigen Maßnahmenplans an den Münchner Stadtrat erfolgen²⁴¹.

²³⁵ Vgl. unten, S. 48ff.

²³⁶ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2007, S. 10

²³⁷ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, S.1

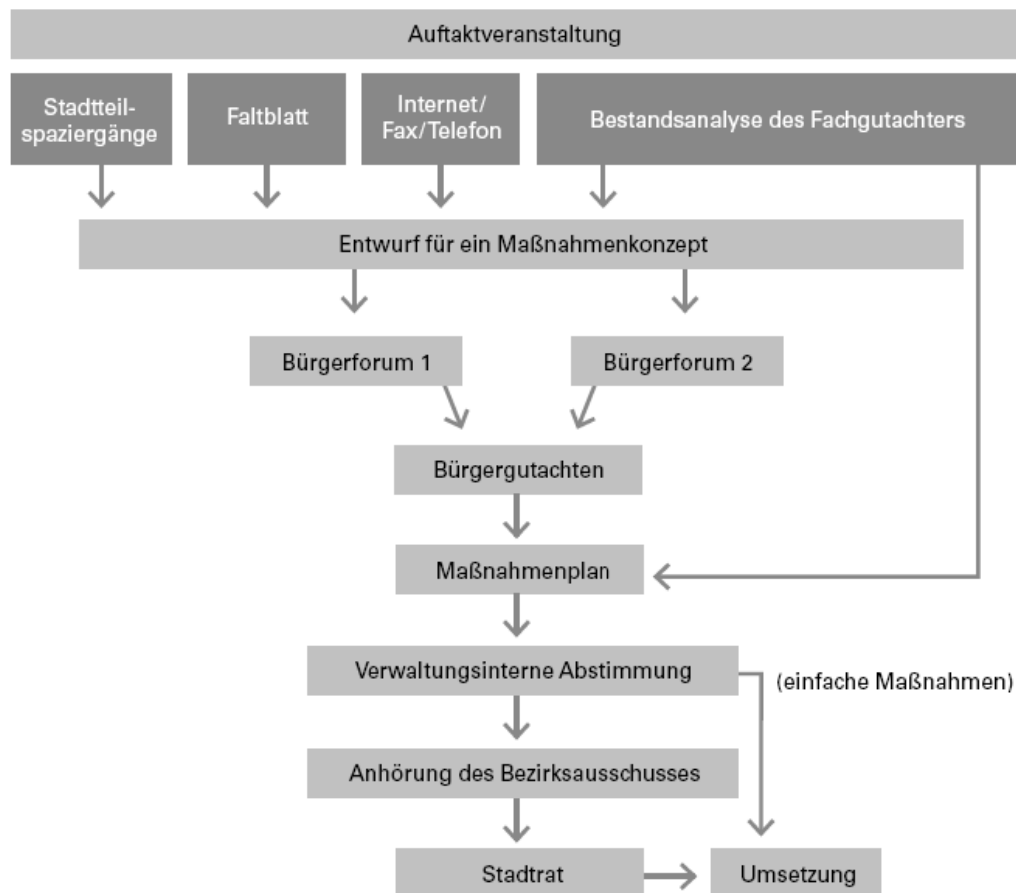
²³⁸ Vgl. Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 05.12.2007

²³⁹ Vgl. Gespräch mit Projektleiter der Verwaltung vom 13.12.2012

²⁴⁰ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, Anhang - Protokoll zur Auftaktveranstaltung

²⁴¹ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, S. 2

Abbildung 9 Ablauf der Bürgerbeteiligung am Stadtviertelkonzept Nahmobilität



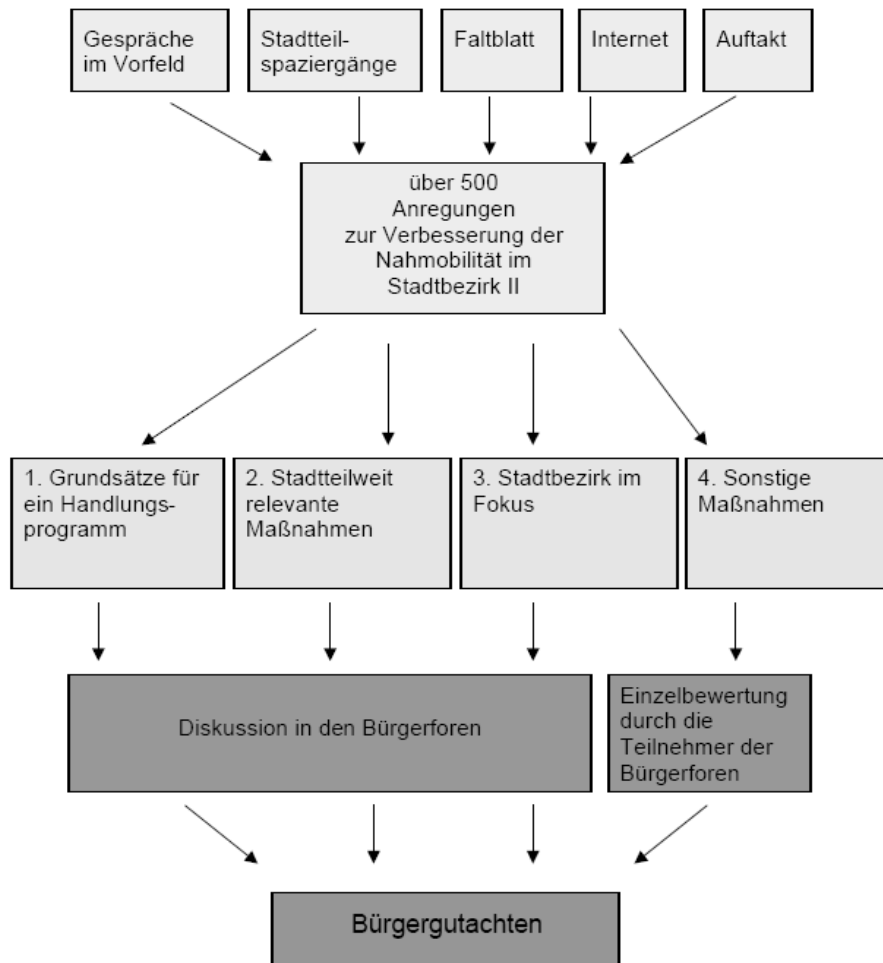
Quelle: Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2008

3.3.2 Durchführung

Der aktive Beteiligungsprozess fand von Mitte September bis Januar 2003 statt²⁴². Abbildung 10 bietet eine Übersicht zum Aufbau des mehrstufigen aktiven Beteiligungsprozesses in München. Im Folgenden werden nun die Verfahrensbausteine des aktiven Beteiligungsprozess im Einzelnen behandelt.

²⁴² Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, S. 2

Abbildung 10 Aufbau des mehrstufigen Beteiligungsverfahrens in München



Quelle: Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, S. 6

Auftaktveranstaltung

Der gesamte aktive Beteiligungsprozess begann mit einer Auftaktveranstaltung. Hierzu wurden verschiedene Akteure des Stadtbezirks 2, unter anderem Vereine, Schulen oder interessierte Bürger eingeladen²⁴³. Schließlich nahmen insgesamt etwa 40 Personen dieser Akteursgruppen teil. Die Auftaktveranstaltung diente zum einen der Information der von dieser Thematik Betroffenen über das Ziel und den Ablauf des Projektes, zum anderen der ersten Sammlung möglicher Problemlagen und Vorschläge in Bezug auf die verschiedenen umweltfreundlichen Mobilitätsarten. Diese ersten Nennungen wurden dazu verwendet, um die Routen der Stadtteilspaziergänge festzulegen²⁴⁴.

Schon während der Auftaktveranstaltungen gab es erste Rückfragen zur möglichen Umsetzung der Ergebnisse. Hier wurde darauf hingewiesen, dass „*sicherlich kostengünstige und effektive Maßnahmen die größere Chance auf Umsetzung*“ haben würden²⁴⁵.

²⁴³ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, S. 2

²⁴⁴ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, S. 3

²⁴⁵ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, Anhang - Protokoll zur Auftaktveranstaltung

Stadtteilspaziergänge

Auf Grundlage dieser ersten Äußerungen der Auftaktveranstaltung und an den aus Sicht des Fachplaners interessanten Stellen im Stadtbezirk wurden von der externen Projektleitung die Routenverläufe für die Stadtteilspaziergänge festgelegt.²⁴⁶

Insgesamt fanden sieben Stadtteilspaziergänge/-touren im Stadtbezirk statt, an welchen alle interessierten Bürger teilnehmen konnten (Siehe Abbildung 11). Es wurden dabei sowohl unterschiedliche Mobilitätsformen wie Skates oder Fahrrad als auch unterschiedliche Bürgergruppen wie Eltern mit Kindern oder Senioren berücksichtigt. Besonders durch die gezielte Ansprache der jeweiligen Zielgruppen wurden noch unengagierte Bürger erreicht. Allgemein nahm allerdings laut externer Projektleitung nur eine überschaubare Zahl an Bürger daran teil²⁴⁷.

Die Durchführung der Spaziergänge oblag der externen Projektleitung und dem Fachplaner. Dennoch waren stets Mitarbeiter der Verwaltung Münchens beteiligt, welche Äußerungen zu ersten Vorschlägen machen konnten²⁴⁸. Nach Beendigung eines Stadtspaziergangs wurden abermals relevante Stellen benannt und an Hand eines Plans diskutiert²⁴⁹.

Abbildung 11 Übersicht Stadtteilspaziergänge/-touren

Stadtteilspaziergänge und Stadttouren	
19.09.02	Eltern und Kinder unterwegs
20.09.02	Radtour
21.09.02	Spaziergang durch das Gärtnerplatz- und Glockenbachviertel
25.09.02	Senioren sind mobil
11.10.02	Busfahrt
12.10.02	Spaziergang durch die Ludwigsvorstadt und das Schlachthofviertel
12.10.02	Skatertreffen

Quelle: Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, S. 3

Faltblatt und Internetauftritt

Ein Faltblatt und eine Homepage ermöglichten allen Bürgern der Stadt München Kritikpunkte oder Wünsche für die Nahmobilität im Stadtbezirk 2 zu benennen.

Zusammenstellung der bisherigen Beteiligungsergebnisse

Aus den Teilnahmeverfahren dieses ersten Teilnahmeblocks entstammten mehr als 500 Verbesserungsvorschläge. Diese wurden schließlich vom externen Projektteam nach Mobilitätsform und Verortung im Stadtbezirk 2 geordnet. Dazu wurde der Stadtbezirk in sechs Gebiete unterteilt: Bahnhofs- und Klinikviertel, Bereich Theresienwiese, Schlachthofviertel, Dreimühlenviertel, Glockenbachviertel, Gärtnerplatzviertel.²⁵⁰ Die externe Projektleitung stellte zudem vier Maßnahmenkategorien auf: Grundsätze für ein Handlungsprogramm, Stadtteilweit relevante Maßnahmen, Stadtbezirk im Fokus – Empfehlungen zu Maßnahmenschwerpunkten, sonstige Maßnahmen²⁵¹. Für Kategorie „Stadtbezirk im Fokus – Empfehlungen zu Maßnahmen-

²⁴⁶ Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

²⁴⁷ Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

²⁴⁸ Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

²⁴⁹ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, S. 3

²⁵⁰ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, S. 5

²⁵¹ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, S. 6

schwerpunkten“ gab die Stadtverwaltung Lösungsmöglichkeiten vor, welche in den späteren Bürgerforen durch die Bürger diskutiert werden konnten²⁵².

Diese Zusammenstellung war als ein erster Entwurf eines Maßnahmenplans zu sehen, mit sämtlichen erarbeiteten Vorschlägen der bisherigen Beteiligungsverfahren zum Stadtviertelkonzept Nahmobilität. Sie stellte die Grundlage für die Arbeit der beiden Bürgerforen dar, welche nun im Folgenden erläutert werden.

Bürgerforen

Als zweiter Beteiligungsblock fanden zwei parallel zueinander verlaufende Bürgerforen statt. In einem Bürgerforum wurden nur Bürger beteiligt, welche schon am vorherigen Prozess teilgenommen hatten oder in Initiativen und Vereinen zu deren Thematik aktiv waren. Das weitere Bürgerforum setzte sich aus Teilnehmern zusammen, welche durch Zufallsauswahl der Anwohner des Stadtbezirks 2 ausgewählt wurden²⁵³. Neben den teilnehmenden Bürgern waren in beiden Foren die externe Projektleitung und Fachplanung unter anderem für die Moderation des Verfahrens und jeweils ein Vertreter pro Verwaltungsreferat anwesend, welche eine beratende Funktion einnahmen²⁵⁴. Zudem nahm beobachtend ein Journalist teil.

Das Programm der Bürgerforen umfasste vier Bereiche: Maßnahmen Teil 1: Gesamter Stadtbezirk; Maßnahmen Teil 2: Stadtbezirk im Fokus; Maßnahmen Teil 3: kleinere Maßnahmen und Einfachnennungen; Zusammenführung: Stadtteilweit relevante Maßnahmen (siehe Abbildung 12).

Die Arbeit in den Bürgerforen fand im Plenum, in Kleingruppen und in Einzelarbeit statt. Im Plenum wurden Grundsätze für ein „Handlungsprogramm Nahmobilität“ und Maßnahmen für den gesamten Stadtteil diskutiert und einer Gewichtung durch die teilnehmenden Bürger unterzogen. In Kleingruppen wurden schließlich Maßnahmen mit hohem Aufwand oder hoher Effizienz diskutiert und beurteilt. Die Einzelarbeit der Bürger diente einer Einordnung von Kleinmaßnahmen, welche im vorherigen Beteiligungsprozess genannt wurden, in die Kategorien „Hohe Relevanz“, „Geringe Relevanz“ und „Kann ich nicht beurteilen“.²⁵⁵

²⁵² Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung 1.10.2012

²⁵³ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2007, S. 10

²⁵⁴ Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

²⁵⁵ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2008 und Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, S. 39

Abbildung 12 Programm des Bürgerforums 1 (Zufallsauswahl)

Stadtviertelkonzept Nahmobilität – Mobil im Stadtteil !

Programm der Bürgerforen

Termin: 15.11.2002, 17.00 bis 19.30 Uhr
16.11.2002, 10.00 bis 15.00 Uhr

Ort: Personal- und Organisationsreferat der Landeshauptstadt München
Ruppertstraße 11

Programm Bürgerforum 1

Freitag, 15.11.2002

17.00 Begrüßung und Vorstellung
Rückblick: Was bisher geschah

17.30 Was heißt „Nahmobilität“ im Stadtbezirk 2?
Diavortrag
Überblick über die Bürgeranregungen

18.00 Maßnahmen Teil 1: Gesamter Stadtbezirk

19.30 Ende des 1. Tages

Samstag, 16.11.2002

10.00 Begrüßung
Maßnahmen Teil 2: Stadtbezirk im Fokus
Vorstellung und Diskussion in Gruppen
Vorstellung im Plenum

12.15 *Mittagspause*

13.00 Maßnahmen Teil 3: Kleinere Maßnahmen und Einfachnennungen
Zusammenführung: Stadtteilweit relevante Maßnahmen
Wahl von Delegierten

15.00 Ende der Veranstaltung

Quelle: Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, Anhang

Der aktive Bürgerbeteiligungsprozess endete im Januar 2003 mit der Weiterleitung des Entwurfs des Bürgergutachtens an alle beteiligten Bürger und schließlich einem Treffen der gewählten Vertreter aus den Bürgerforen. Hierbei wurde das Bürgergutachten nochmals überarbeitet und abgeschlossen.²⁵⁶

3.3.3 Nachbereitung und weiterführende Aktivitäten

Das Bürgergutachten wurde 2003 schließlich an den Stadtrat und an den Bezirksausschuss des 2. Stadtbezirks übergeben.

An Hand der erarbeiteten Maßnahmenvorschläge durch den Bürgerbeteiligungsprozess und der vom Fachplaner erstellten Bestands- und Schwachstellenanalyse erarbeitete der Fachplaner sowohl Maßnahmenpläne als auch -listen. Insgesamt umfasste dieses Stadtviertelkonzept 229 Maßnahmen. Ab September 2003 erfolgte schließlich die verwaltungsinterne Abstimmung zum Stadtviertelkonzept. Dabei wurde die

²⁵⁶ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, Anhang - Protokoll zur Auftaktveranstaltung

Maßnahmenliste an die betroffenen Referate der Stadtverwaltung, also Baureferat, Planungsreferat, und Kreisverwaltungsreferat, übergeben. Die Referate mussten jede einzelne Maßnahme prüfen und schließlich dazu Stellung nehmen. Die Bestandsanalyse des Fachplaners konnte erst zu Beginn 2004 an die Verwaltung weitergeleitet werden.²⁵⁷

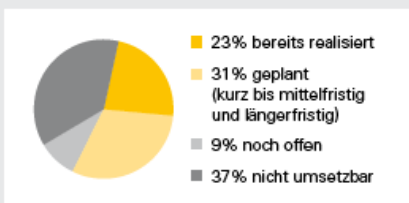
Im Dezember 2005 stellte die Verwaltung schließlich einen ersten Entwurf für den Stadtratsentschluss fertig, welcher nochmals von allen Referaten begutachtet wurde. Nach Abstimmung mit dem Fachplaner stand eine endgültige Beschlussvorlage für den Stadtrat somit im Jahr 2007 bereit.²⁵⁸ Nach dem in der Vorbereitungsphase festgelegten Projektablauf hätte allerdings schon im Herbst 2003 das Bürgergutachten und der Maßnahmenplan dem Stadtrat übergeben werden sollen, damit dieser über die Umsetzung der Maßnahmen entscheiden kann²⁵⁹.

Eine Rückmeldung an die Bürger über die Umsetzungserfolge ihrer Arbeit wurde im Januar 2008 durch einen Flyer gegeben.

Abbildung 13 Ausschnitt aus dem Rückmeldungsflyer München 2008 (Teil 1)

Welche Maßnahmen sind schon umgesetzt?

Parallel zur Bürgerbeteiligung ist von stadt+plan eine umfassende Bestandsanalyse erarbeitet worden. Deren Ergebnisse und das Bürgergutachten gingen in einen Maßnahmenplan ein, den die Verwaltung zur Prüfung erhielt. Die Umsetzbarkeit der Maßnahmen zeigt die folgende Grafik:



Realisierte Maßnahmen*

(siehe Plan „Realisierte Maßnahmen“)

Bei den kurz- bis mittelfristigen Maßnahmen fanden überwiegend die kostengünstigen Vorhaben Berücksichtigung, die aus Pauschalen zum Straßenunterhalt oder für den Radverkehr bestritten

Innerer Radroutenring

Er wurde bereits mit der verbesserten Wegweisung für Radrouten ausgestattet. Die Kreuzung Martin-Greif-Straße/Bavariaring wurde umgebaut und mit einer fußgängerfreundlichen Ampelschaltung versehen. Die Kreuzung Thalkirchner Straße/Zenettistraße erhielt eine Ampel, die Radfahrern und Fußgängern das Queren erleichtert.

Öffnung von Einbahnstraßen

Diese häufig gewünschte und kostengünstige Maßnahme wurde in der Mathilden-, Pettenkofer- und Zenettistraße sowie rund um den „Glockenbachplatz“ umgesetzt. In der Schiller-, Balde-, Schubert- und Kohlstraße ist die Öffnung ebenfalls schon erfolgt, obwohl sie erst zu einem späteren Zeitpunkt vorgesehen war.

Sonstige realisierte Maßnahmen

- die Begrünung der Adlzreiter-, Baum- und Jahnstraße

Quelle: Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2008

²⁵⁷ Vgl. Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 05.12.2007, S. 6

²⁵⁸ Vgl. Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 05.12.2007, S. 7

²⁵⁹ Vgl. Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, S. 2

Abbildung 14 Ausschnitt aus dem Rückmeldungsflyer München 2008 (Teil 2)

Welche Maßnahmen sollen noch folgen?

Weitere kurz- bis mittelfristige Maßnahmen*

(siehe Plan „Geplante Maßnahmen“)

Im Maßnahmenkonzept wurde zwischen kurz- bis mittelfristigen und längerfristigen Maßnahmen unterschieden. Kurz- bis mittelfristig realisiert werden sollen

- die Verbreiterung des westseitigen Radwegs in der Thalkirchner Straße zwischen Kapuziner- und Zenettistraße
- die Öffnung der Isartalstraße nördlich der Ehrengutstraße sowie der Holz- und Baldestraße für den Radverkehr in Gegenrichtung
- eine Gehwegnahe an der Ecke Ruppert-/Fleischerstraße
- die Absenkung mehrerer Bordsteine
- Fahrradstellplätze anstelle von Kfz-Stellplätzen in der Klenzestraße zwischen Iokstatt- und Westermühlstraße
- die Verlängerung der Buslinie 152 zum Harras
- die Verbesserung der Platzgestaltung rund um den Hauptbahnhof, am Esperanto-, Goethe-, Kapuziner- und Zenettiplatz, am Parkplatz bei der Viehhofverwaltung und an der Kreuzung Auen-/Westermühl-/Deutingerstraße
- die Verbesserung der Querung am Bahnhofplatz zwischen Haupteingang, Straßenbahnhaltestellen und Schützenstraße, über die Wittelsbacherstraße auf Höhe der Pfarrer-Rosenberger- und Deutingerstraße sowie südlich der Hackerbrücke über die Grasserstraße
- die Errichtung zahlreicher Gehwegnasen und die Absenkung diverser Bordsteine
- die Überdachung der gesamten Straßenbahnhaltestellen am Bahnhofplatz, Karlsplatz/Stachus und Sendlinger Tor
- ein Lift beim Kreisverwaltungsreferat

Quelle: Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2008

3.4 Ergebnisse der Bürgerbeteiligung

Als endgültiges Resultat des aktiven Bürgerbeteiligungsprozesses am Stadtviertelkonzept Nahmobilität wurde das Bürgergutachten „Stadtviertelkonzept Nahmobilität – Mobil im Stadtteil!“ veröffentlicht. Es enthält in schriftlicher Form Informationen über das Projekt, das Verfahren und die Empfehlungen, welche in den Bürgerforen erarbeitet wurden.

Die Empfehlungen der Bürger gliedern sich folgendermaßen: Grundsätze für ein „Handlungsprogramm Nahmobilität“, Einschätzung stadtteilweit relevanter Maßnahmen, Der Stadtbezirk im Fokus (mit Unterkapiteln zu den jeweiligen Stadtbereichen), Sonstige Maßnahmen - Prüfaufträge an die Fachplaner.

Die Bürger haben im gesamten Beteiligungsprozess sowohl kleinere, leicht umzusetzende Maßnahmen erarbeitet als auch Empfehlungen größeren Ausmaßes und Aufwands benannt²⁶⁰. Zudem wurden allgemeine Empfehlungen ausgesprochen und gewichtet, wie die „Einführung eines Parkraummanagements“ oder „Rücksichtsvoller Umgang miteinander“ aber auch konkrete Problemlagen besprochen und hierzu Empfehlungen gegeben (vgl. Abbildung 15).

²⁶⁰ Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

Abbildung 15 Auszug aus den Bürgerempfehlungen des Bürgergutachtens "Stadtviertelkonzept Nahmobilität - Mobil im Stadtteil!"

Problem: Um die Radwegeverbindungen im Stadtbezirk 2 zwischen Hauptbahnhof und Kapuzinerplatz zu stärken, wurden im Bereich Theresienwiese zwei Varianten zur Diskussion gestellt:

Variante 1: Paul-Heyse-/ Herzog-Heinrich-/ Kapuzinerstraße

Variante 2: Paul-Heyse-/ Lessing-/ Goethe-/ Häberlstraße

Empfehlung: Die Bürger favorisieren für die Radwegeverbindung zwischen Hauptbahnhof und Kapuzinerplatz die Variante 2 über die Lessing-, Goethe- und Häberlstraße.

Für beide Varianten spricht die Verbindung und Fortführung unter dem Hauptbahnhof hindurch bis zum Stiglmaierplatz. In der Paul-Heyse-Straße müsste hierfür lediglich die Radwegelücke zwischen Schwanthaler- und Bayerstraße geschlossen werden. Im weiteren Verlauf wird jedoch Variante 2 favorisiert, da diese Strecke im Verhältnis zur Variante 1 verkehrsrärmer ist und weniger Querungen aufweist. In der Häberlstraße sollte der Radweg als Angebotsstreifen ergänzt werden.

Quelle: Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2003, S. 20

3.5 Bewertung der Umsetzung der Bürgerbeteiligung an Hand des Prüfungsmaßstabs

Gemäß der Fragestellung des Themas „Was ist daraus geworden?“ wird nun im Folgenden der Versuch unternommen den Erfolg der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung am Stadtviertelkonzept Nahmobilität zu bewerten und Gründe für diese Bewertung aufzuzeigen.

Nach den Kriterien des Prüfungsmaßstabs²⁶¹ ist die Bürgerbeteiligung am Stadtviertelkonzept Nahmobilität als erfolgreich mit Einschränkungen zu bewerten.

Umsetzung

Beim Stadtviertelkonzept Nahmobilität kann von einer teilweisen bzw. mittelbaren Umsetzung gesprochen werden. So konnten laut Abschlussflyer aus dem Jahr 2008 23 % der Bürgervorschläge schon realisiert werden, 31 % der Vorschläge waren in Planung und 9 % waren bezüglich ihrer Umsetzung noch offen (vgl. Abbildung 13). Inwieweit die Vorschläge der letzten beiden Kategorien schließlich tatsächlich realisiert wurden, ist jedoch unklar. Dieser Erfolg entspricht den Erwartungen der teilnehmenden Bürger, welche keine 1:1 aber zumindest eine teilweise oder mittelbare Umsetzung ihrer Empfehlungen einforderten²⁶².

Wie beschrieben, ist die Kommunikation über den Umgang mit den Bürgerempfehlungen bei dieser Stufe der Umsetzung besonders wichtig²⁶³. Zwar gab es durch einen Abschlussflyer eine solche Rückmeldung, welche allerdings erst fünf Jahre nach dem aktiven Beteiligungsprozess veröffentlicht wurde. Demnach ist objektiv von einem Erfolg der Umsetzung zu sprechen. Aus Gesprächen mit teilnehmenden Bürgern zeigte sich aber eine erschwerte Wahrnehmung dieses Erfolgs auf Grund der späten Rückmeldung. Der Erfolg ist damit nur bedingt bei den Bürgern angekommen.

²⁶¹ Vgl. oben, S. 40ff.

²⁶² Vgl. Gespräche mit teilnehmenden Bürgern der Bürgerforen

²⁶³ Vgl. oben, S. 41f.

Änderung der generellen Umgangskultur

Von einer Änderung der Umgangskultur in der gesamten Stadtpolitik und -verwaltung kann wohl nicht ausgegangen werden. So wird von der Verwaltung bezweifelt, dass sich in der gesamten Behörde durch die Bürgerbeteiligung am Stadtviertelkonzept Nahmobilität ein neues Bild des Bürgers und eine neue Einstellung zu diesem entwickelt haben.

Dennoch hat sich nach Aussage eines Verwaltungsangestellten, welcher selbst am Beteiligungsverfahren teilgenommen hatte, der Kontakt zu den Bürgern in seiner täglichen Arbeit verstärkt²⁶⁴. Ebenfalls wird von der Fachplanung bemerkt, dass der direkte Kontakt zwischen Verwaltung und Bürgern zum Abbau gewisser Feindbilder gedient hat²⁶⁵. Die Tatsache, dass bis heute Bürgerbeteiligung wie durch „Perspektive München“ oder „Werkstattgespräche zur Überplanung der ehem. Bayernkaserne“ in München eingesetzt werden, weisen zumindest auf ein weiterhin bestehendes Interesse der Stadt an der Einbindung des Bürgers hin.

Auf Seiten der Bürger scheint die Beteiligung nicht zu einem fortlaufenden Engagement geführt zu haben. Aber es ist hier auch nicht von einer absoluten Enttäuschung und damit dem Versiegen des Engagements zu sprechen. Ein Bürger vertritt die Meinung, dass die fehlende bzw. sehr späte Rückmeldung keinesfalls zu einer nachhaltigen Enttäuschung des Engagements geführt habe²⁶⁶. So bejahen die befragten Bürger bei einer erneuten Aufforderung zur Mitwirkung abermals teilnehmen zu wollen. Dies könnte bedingt sein durch positive Erfahrungen im Bürgerforum, welches durchgängig von allen Befragten gut bewertet wurde.

3.6 Gründe für Erfolg bzw. Misserfolg im Einzelnen und weiterführende Vorschläge für eine erfolversprechende Umsetzung

Im Folgenden wird den möglichen Gründen für jenen oben erläuterten Erfolg des Beteiligungsprozesses in München sowie den begrenzenden Aspekten bezüglich seiner Umsetzung nachgegangen. Auch die Gründe für die Änderung der generellen Umgangskultur werden hinterfragt. Die einzelnen Aspekte werden diskutiert und jeweils daran anschließend Vorschläge für eine erfolversprechende Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung aufgezeigt. Die Übertragbarkeit der Gründe für Erfolg oder Misserfolg und der daraus abgeleiteten Vorschläge erscheint bis auf wenige Ausnahmen gegeben. So unterliegen die Ursachen selten spezifischen Rahmenbedingungen der Kommune. Auf eingeschränkte oder fehlende Übertragbarkeit wird ansonsten beim jeweiligen Aspekt hingewiesen.

Zeitlicher Abstand zwischen Verfahren, Bearbeitung und Umsetzung

Es ist nicht nur wesentlich für den Erfolg von unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung, dass Bürgerempfehlungen umgesetzt werden, sondern auch wann diese Umsetzung stattfindet oder geplant ist. Die Verwaltung der Stadt München spricht zutreffend von der Problematik des zeitlichen Abstandes zwischen Durchführung des Beteiligungsverfahrens, Planung und Realisierung und verweist damit auf den Erfolgsfaktor Zeit²⁶⁷. Der zeitliche Abstand zwischen diesen drei Prozessphasen hängt zum einen von der Bearbeitungsdauer der Bürgerempfehlungen in der Stadtverwaltung und zum anderen von der Maßnahme selbst, also unter anderem von ihrem Umfang

²⁶⁴ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Baureferats vom 28.11.2012

²⁶⁵ Vgl. Gespräch mit dem Fachplaner zum Stadtviertelkonzept Nahmobilität vom 4.12.2012

²⁶⁶ Vgl. Gespräch mit Bürgergutachter des Bürgerforums vom 5.11.2012

²⁶⁷ Vgl. Gespräch mit Projektleiter der Verwaltung vom 13.12.2012

oder nötigen Voraussetzungen für deren Realisierung, ab. Große zeitliche Abstände zwischen Verfahren, Bearbeitung und Umsetzung führen zu einigen Problemen hinsichtlich des Erfolgs der Umsetzung, der Wahrnehmung des Umsetzungserfolgs und der Änderung der generellen Umgangskultur.

Die Verwaltung verweist nachvollziehbar darauf, dass vor allem kleinere Maßnahmen bei längeren Bearbeitungszeiträumen innerhalb der Verwaltung in Vergessenheit geraten können²⁶⁸. Ein weiteres Problem liegt darin, dass die Maßnahmen nach einigen Jahren veraltet und überholt sind. So müsse nach einiger Zeit, laut Verwaltung, die Maßnahmenliste wieder neu bewertet und geprüft werden, was mit einem erneuten Aufwand verbunden wäre. In diesem Sinne wird im Symposium der PZ-Protagonisten vom 26.10.2012 im Allgemeinen darauf hingewiesen, dass die Wirkung von Beteiligungsergebnissen nur von kurzer Dauer ist, d. h. Aspekte wie beispielsweise Akzeptanz von Projekten haben ein kurzes Verfallsdatum.

Eine schnelle Überprüfung der Bürgerempfehlungen und deren Realisierung scheint auch deshalb notwendig, weil die Bürger nach dem Verfahren bezüglich der Umsetzung kritisch eingestellt sind²⁶⁹. Eine lange Bearbeitungszeit und damit einhergehend ein langer Zeitraum bis zur Umsetzung kann dazu führen, dass sie ihren Erfolg gar nicht mehr als solchen wahrnehmen²⁷⁰. Die Verbindung zwischen der Ursache, d.h. der Bürgerbeteiligung, und der Wirkung, d.h. der Umsetzung, geht mit den langen Zeiträumen somit verloren. Trotz Umsetzung ist also die Änderung der generellen Umgangskultur von Seiten der Bürger auf Grund fehlender Wahrnehmung des Erfolgs gefährdet.

Als optimal sieht daher die externe Projektleitung zur Bürgerbeteiligung in München eine Umsetzung der Ergebnisse innerhalb des ersten Jahres und rät, Verfahren generell so zu gestalten, dass die Empfehlungen spätestens drei Monate danach dem Stadtrat vorliegen²⁷¹. Auch die Verwaltung verweist darauf, dass in für den Bürger überschaubaren Zeiträumen, also innerhalb von ein bis zwei Jahren, erste Ergebnisse vorhanden sein sollten²⁷². Im Gegensatz zu dieser als optimal zu sehenden Vorgehensweise dauerte in München die Überprüfung der Bürgerempfehlungen fünf Jahre lang, bevor diese als Beschluss zum Stadtviertelkonzept Nahmobilität in den Stadtrat eingebracht wurden.

Weshalb kam es zu einer solch enormen Bearbeitungsdauer von fünf Jahren in der Verwaltung und wie kann diese Bearbeitungszeit verkürzt werden?

Überlastung der Verwaltung

Unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung ist nicht nur mit einem enormen Aufwand vor und während der aktiven Beteiligung verbunden, sondern auch nach dem Verfahren bedeutet sie ein Mehr an Arbeit insbesondere für die Verwaltung. Nach der Bürgerbeteiligung stand die Verwaltung Münchens vor 230 Maßnahmenvorschlägen, welche geprüft und bewertet werden mussten. Die externe Projektleitung zur Bürgerbeteiligung sieht in der Vielzahl an zu prüfenden Maßnahmenvorschlägen zu Recht einen enormen Aufwand für die Verwaltung²⁷³. Zudem berührt der Themenbereich

²⁶⁸ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Baureferats vom 28.11.2012

²⁶⁹ Vgl. Gespräch mit Bürgergutachter des Bürgerforums vom 31.10.2012

²⁷⁰ Vgl. Gespräch mit dem Fachplaner zum Stadtviertelkonzept Nahmobilität vom 4.12.2012

Vgl. Gespräch mit Projektleiter der Verwaltung vom 13.12.2012

Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

²⁷¹ Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

²⁷² Vgl. Gespräch mit Projektleiter der Verwaltung vom 13.12.2012

²⁷³ Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

der Verkehrsplanung die Arbeitsfelder verschiedener Referate. Es waren daher beim Stadtviertelkonzept Nahmobilität mindestens vier Referate²⁷⁴ von den vorgeschlagenen Bürgerempfehlungen betroffen. Im Nachgang ist deshalb laut externer Projektleitung folgerichtig ein hohes Maß an verwaltungsinterner Kommunikation zwischen den einzelnen Referaten notwendig²⁷⁵, was mit einem höheren Aufwand der Bearbeitung der Bürgervorschläge verbunden ist.

Es scheint jedoch so, als sei die Verwaltung Münchens von der Vielzahl an zu bearbeitenden Maßnahmen überrascht und überfordert gewesen. Diese Vermutung lässt das ursprüngliche Vorhaben der Verwaltung zu, schon im Sommer 2003 einen Beschluss zum Stadtviertelkonzept Nahmobilität in den Stadtrat zu geben. Auch die Fachplanung teilt die Auffassung, dass die Verwaltung auf die Fülle von Maßnahmen nicht vorbereitet war²⁷⁶. Die externe Projektleitung, Fachplanung und die Verwaltung bemängeln ebenfalls das zu geringe Personal im federführenden Planungsreferat und in den ausführenden Referaten der Stadtverwaltung²⁷⁷.

Aus dieser Situation heraus lassen sich für München und im Allgemein für unmittelbare informelle Bürgerbeteiligungsprozesse anderer Kommunen folgende **Vorschläge** benennen um die Bearbeitungsdauer innerhalb der Verwaltung zu verkürzen:

Wie das Beispiel München zeigt, ist unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung nicht einfach nebenbei in der Verwaltung zu bewältigen²⁷⁸. Sie benötigt verwaltungsinterne personelle und strukturelle Veränderungen, um eine schnelle und effektive Bearbeitung im Nachgang zu gewährleisten. Solche Änderungen sind in der Stadtverwaltung Münchens nicht erfolgt.

Ausreichend personelle Kapazitäten schaffen

Die lange Bearbeitungsdauer in München ist unter anderem auf eine Überlastung der personellen Kapazitäten der Verwaltung durch eine Vielzahl an zu prüfenden Maßnahmen zurückzuführen²⁷⁹. Sicherlich ist eine Erhöhung des Personals insbesondere nach einer Haushaltskonsolidierung nicht leicht zu ermöglichen. Es könnte aber auch zusätzlich der fehlende politische Wille, auf welchen noch einzugehen ist²⁸⁰, Grund für den Mangel an Bereitstellung personeller Kapazitäten innerhalb der Verwaltung gewesen sein. Generell ist für Bürgerbeteiligungsprozesse aber zu empfehlen, genug personelle Kapazitäten in der Verwaltung für den Nachgang der Beteiligung bereitzustellen.

Temporäre zusätzliche Strukturen schaffen

Neben der Überlastung der personellen Kapazitäten wird von der Fachplanung und von Seiten der Verwaltung auf eine fehlende oder mangelhafte verwaltungsinterne Bearbeitungsstruktur hingewiesen²⁸¹. Die Verwaltung Münchens bemerkt zutreffend, dass die Bearbeitung der Beteiligungsergebnisse wohl effektiver durch

²⁷⁴ Planungsreferat, Kreisverwaltungsreferat, Baureferat, Referat für Gesundheit und Umwelt

²⁷⁵ Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

²⁷⁶ Vgl. Gespräch mit dem Fachplaner zum Stadtviertelkonzept Nahmobilität vom 4.12.2012

²⁷⁷ Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

Vgl. Gespräch mit dem Fachplaner zum Stadtviertelkonzept Nahmobilität vom 4.12.2012

Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Baureferats vom 28.11.2012

²⁷⁸ Vgl. Gespräch mit dem Fachplaner zum Stadtviertelkonzept Nahmobilität vom 4.12.2012

²⁷⁹ Vgl. Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 05.12.2007, S. 10f.

²⁸⁰ Vgl. unten, S. 61ff.

²⁸¹ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Baureferats vom 28.11.2012

Vgl. Gespräch mit dem Fachplaner zum Stadtviertelkonzept Nahmobilität vom 4.12.2012

eine Arbeitsgruppe verlaufen wäre²⁸². Dass temporäre Strukturen wie Arbeitsgruppen oder Lenkungskreis für schnelle Erfolge von Projekten nützlich sein können, ist empirisch belegt und haben auch die Erfahrungen der Verwaltung gezeigt²⁸³.

Temporäre zusätzliche Strukturen während des Projektzeitraums können unterschiedlichen Nutzen bezüglich einer schnellen verwaltungsinternen Bearbeitung erbringen:

So bleibt die Bearbeitung der Bürgerempfehlungen durchgängig präsent und geht nicht im Alltagsgeschäft der einzelnen Referate unter. Dies bestätigt von Seiten eines „bürgerbeteiligungskundigen“ Bürgergutachters die Aussage, dass der Umgang mit den Beteiligungsergebnissen im „*allgemeinen Trott der Verwaltung*“ oft schwierig ist²⁸⁴. Ein positiver Effekt solcher Strukturen ist es, dass man sich innerhalb einer Arbeitsgruppe mit Bearbeitungszeiträumen auseinandersetzt. So wird festgelegt, was bis zum nächsten Treffen bearbeitet werden muss und stellt damit ein konstantes Arbeiten am Projekt sicher. Ebenfalls können temporäre Strukturen hilfreich für das federführende Referat sein. Durch den direkten Kontakt mit den anderen betroffenen Referaten kann mehr Druck bezüglich einer schnellen Bearbeitung aufgebaut werden als durch Schriftverkehr via E-Mail. Für die Politik kann dies eine gute Gelegenheit darstellen, die Arbeit der Verwaltung zu kontrollieren und ihr Nachdruck zu verleihen. Zudem ermöglicht das direkte Gespräch Missverständnisse zu vermeiden, welche es in München durch die Konzentration auf den Schriftverkehr offensichtlich gab²⁸⁵.

Personalwechsel

Einen weiteren verwaltungsinternen Grund für die lange Bearbeitungsdauer kann im starken Personalwechsel, vor allem im federführenden Referat, gesehen werden²⁸⁶. Sogar der Projektleiter der Verwaltung wechselte während des Bearbeitungszeitraums. Eine solche personelle Veränderung ist aus Verwaltungssicht kritisch für ein solches Projekt zu sehen²⁸⁷.

Dem ist sicherlich zuzustimmen. Wie noch zu zeigen sein wird²⁸⁸, ist der Erfolg eines Verfahrens auch von der Teilnahme und damit den unmittelbaren Eindrücken der Verwaltungsangestellten, welche die Empfehlungen bearbeiten müssen, abhängig. Zudem ist der Umstand, nicht von Anfang an dabei gewesen zu sein, sicherlich mindernd für die Bereitschaft zur Bearbeitung des Projektes auf Seiten der neuen Mitarbeiter. Des Weiteren nimmt die Einarbeitung in ein neues Projekt eine gewisse Zeit in Anspruch und auch das angesammelte Wissen des Vorgängers lässt sich nicht ohne weiteres auf den Nachfolger übertragen. Gleiches gilt für das Engagement. So kann das ursprüngliche Engagement des vorherigen Mitarbeiters durch dessen Austausch verloren gehen. Der Nachfolger muss es schließlich nicht aufgreifen. Seine Begeisterung für das Projekt kann geringer sein oder er kann sogar Ressentiments gegenüber dem Projekt haben, würde er doch mit der Bearbeitung des Projekts nur die Arbeit seines Vorgängers weiterführen und nicht eigene neue Ideen umsetzen.

²⁸² Vgl. Gespräch Projektleiter der Verwaltung vom 13.12.2012

²⁸³ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Baureferats vom 28.11.2012

²⁸⁴ Vgl. Gespräch mit Bürgergutachter des Bürgerforums vom 5.11.2012

²⁸⁵ Vgl. Gespräch mit dem Fachplaner zum Stadtviertelkonzept Nahmobilität vom 4.12.2012

²⁸⁶ Vgl. Gespräch mit Projektleiter der Verwaltung vom 13.12.2012

²⁸⁷ Vgl. Gespräch mit Projektleiter der Verwaltung vom 13.12.2012

²⁸⁸ Vgl. unten, S. 68ff.

Bezüglich der Problematik des Personalwechsels wird demnach folgender **Vorschlag** formuliert:

Kontinuität in den Zuständigkeiten bewahren

Die zusätzlichen temporären Strukturen für einen solchen Beteiligungsprozess, wie sie oben schon als Vorschlag benannt wurden²⁸⁹, sollten mit Personal besetzt werden, welches nach menschlichem Ermessen über die Dauer des gesamten Projekts Bestand hat. Der Einbezug von Mitarbeitern, besonders jene in führenden Positionen, deren Austreten innerhalb der Projektlaufzeit abzusehen ist, wie zum Beispiel durch Eintritt in den Ruhestand oder Wechsel der Abteilung, ist zu vermeiden. Damit kann eine Kontinuität in den Zuständigkeiten bewahrt werden, wodurch Verlust an personengebundenem Engagement, Eindrücken und Wissen verhindert wird.

Trotz aller Vorsichtsmaßnahmen kann ein Personalwechsel jedoch nie vollkommen vermieden werden. Je länger die Laufzeit eines Projekts - wie es beispielsweise in München der Fall war -, umso wahrscheinlicher kommt es zu personellen Fluktuationen.

Fehlender Druck und Wille der Planungsverantwortlichen

Neben den Aspekten des Personalwechsels und einer möglichen Überlastung der Verwaltung kann für den langen Bearbeitungszeitraum mittelbar²⁹⁰ und unmittelbar²⁹¹ der fehlende Druck und Wille sowohl der Politik als auch der Verwaltung ursächlich sein. So wurde in Gesprächen auf einen fehlenden Druck des federführenden Referats auf die anderen Referate²⁹² und zum anderen auf den fehlenden politischen Druck auf die Stadtverwaltung²⁹³ hingewiesen.

Fehlender politischer und verwaltungsinterner Druck und Wille entstehen durch fehlendes oder nachlassendes Engagement für die zu bewältigende Thematik oder für die Bürgerbeteiligung selbst. Dabei ist dieses Engagement von ganz entscheidender Bedeutung für die Umsetzung von Maßnahmen. Es ist die unbestreitbar treibende Kraft.

Das Engagement hinsichtlich eines Bürgerbeteiligungsprozesses und somit der Druck dahinter kann von vornherein fehlen oder sich während des Prozesses abschwächen²⁹⁴. In den Gesprächen mit den beteiligten Akteuren wurde für das Stadtviertelkonzept Nahmobilität beides bejaht.

Für das fehlende Engagement schon unmittelbar nach der Bürgerbeteiligung spricht die Aussage eines Verwaltungsangestellten, die Beteiligung sei nach ihrer Durchführung politisch nicht mehr interessant gewesen²⁹⁵. Bei Themenstellungen mit hohem öffentlichem Druck werden sicherlich auf Grund der Notwendigkeit, rasch eine umsetzbare Lösung zu finden, von der Verwaltung die Bürgerempfehlungen schneller

²⁸⁹ Vgl. oben, S. 59

²⁹⁰ Mittelbar kann sich fehlender Druck und Wille der Planungsverantwortlichen in einer geringen Bereitstellung von Mitteln und unterlassener Einführung von Strukturen zeigen.

²⁹¹ Beispielsweise offensichtliches Desinteresse der Politik und Verwaltung gegenüber den Ergebnissen

²⁹² Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Baureferats vom 28.11.2012

²⁹³ Vgl. Gespräch mit Bürgergutachter des Bürgerforums vom 5.11.2012

Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Baureferats vom 28.11.2012

²⁹⁴ Die Abschwächung von Engagement ist z.B. bei den weichen Instrumenten der Raumordnung ein grundlegendes Problem. (vgl. Gespräch mit ehem. Leiter der obersten Landesplanungsbehörde Bayern vom 24.01.2013)

²⁹⁵ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Baureferats vom 28.11.2012

bearbeitet. Der Druck von Seiten der Politik wird größer sein. Die Verwaltung verweist darauf, dass das Stadtviertelkonzept Nahmobilität innerhalb der Stadt kein Politikum darstellte. Auch von politischer Seite wird der fehlende Druck der Thematik zugeschrieben. Der Fachplaner meint, dass dem Fuß- und Radverkehr in den Münchener Stadtfraktionen meist keine große Bedeutung zukam²⁹⁶.

Auch in der Verwaltung scheint, thematisch bedingt, die Bearbeitung der Empfehlungen im Vergleich zu anderen Projekten keinen hohen Stellenwert eingenommen zu haben. Die Projektleitung verweist darauf, dass das Konzept in der Stadtverwaltung bei der Bearbeitung immer wieder in der Priorität nach hinten gerückt sei, um Projekte mit höherer Gewichtung, wie etwa die dritte Startbahn zu bearbeiten²⁹⁷. Dabei ist es verständlich, dass die Verwaltung, welche mit einer Fülle von Themen befasst ist und dadurch stark belastet ist, Prioritäten setzt. Diese Prioritäten werden sich naturgemäß an jenen der Politik und der Verwaltungsführung orientieren.

So ergibt sich zum einen ein mögliches mangelndes Engagement bezüglich der zu Grund liegenden Thematik. Das Stadtviertelkonzept Nahmobilität war kein dringliches Vorhaben, sondern ein freiwilliges Projekt der Stadt. Dementsprechend wird von Seiten der Verwaltung auch die Bürgerbeteiligung beim Stadtviertelkonzept Nahmobilität als Kür und nicht als Pflichtaufgabe bezeichnet²⁹⁸.

Für ein mögliches Fehlen des Engagements speziell gegenüber der Bürgerbeteiligung an sich, spricht die Vermutung aus Sicht der Fachplanung, die ausführenden Referate seien zur Zeit des Beteiligungsprozesses bezüglich Bürgerbeteiligung schlechthin nicht offen gewesen²⁹⁹. Demzufolge wird sicherlich der Arbeitselan gegenüber deren Ergebnissen gering sein. Auch der von einem „bürgerbeteiligungskundigen“ Bürgergutachters geäußerte Eindruck, die Bürgerbeteiligung sei der Verwaltung kein Anliegen gewesen³⁰⁰, lässt die Schlussfolgerung zu, dass die Bearbeitung der Beteiligungsergebnisse innerhalb der Verwaltung nicht höchste Priorität erfuhr. Es sei darauf verwiesen, dass Bürgerbeteiligung innerhalb von Verwaltungen durchaus gewissen Vorurteilen begegnet³⁰¹.

Dem steht allerdings entgegen, dass die Verwaltung im konkreten Fall durchgängig von allen Befragten als kooperativ, fair und engagiert während der Bürgerforen bezeichnet wird³⁰². Dieser Widerspruch könnte sich darin auflösen, dass ein Engagement während des Verfahrens nicht unbedingt auf jenes nach dem Verfahren Auswirkungen haben muss. Auch könnte sich das Engagement der Verwaltung abgeschwächt haben. Auf Seiten der Politik könnte die Tatsache, dass die Stadtpolitik die Bürgerbeteiligung trotz Haushaltssperre, d.h. in Kenntnis höchst eingeschränkter Finanzierbarkeit der aus der Bürgerbeteiligung hervorgehenden Vorhaben, durchgeführt sehen wollte³⁰³, ebenfalls eher für eine Abschwächung des Engagements sprechen.

²⁹⁶ Vgl. Gespräch mit dem Fachplaner zum Stadtviertelkonzept Nahmobilität vom 4.12.2012

²⁹⁷ Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

²⁹⁸ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Baureferats vom 28.11.2012

²⁹⁹ Vgl. Gespräch mit dem Fachplaner zum Stadtviertelkonzept Nahmobilität vom 4.12.2012

Vgl. Gespräch mit Bürgergutachter des Bürgerforums vom 5.11.2012

³⁰⁰ Vgl. Gespräch mit Bürgergutachter des Bürgerforums vom 5.11.2012

³⁰¹ Vgl. oben, S. 34f.

³⁰² Vgl. Gespräch mit Bürgergutachter des Bürgerforums vom 31.10.2012

Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

Vgl. Gespräch mit dem Fachplaner zum Stadtviertelkonzept Nahmobilität vom 4.12.2012

³⁰³ Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

Bei einer solch langen Bearbeitungsdauer wie in München erscheint eine Abnahme des Willens zu einer schnellen Umsetzung durchaus naheliegend. Je mehr Zeit nach der eigentlichen Bürgerbeteiligung vergeht, umso mehr Druck fehlt, um die Vorschläge voran zu bringen³⁰⁴. Dies kann für den politischen und verwaltungsinternen Druck gleichermaßen gelten. Hier ist eine Abwärtsspirale möglich: Denn je länger die Bearbeitung der Ergebnisse benötigt, umso geringer werden das Engagement und der Druck von Seiten der Planungsverantwortlichen sein, die Ergebnisse zu bearbeiten. Je geringer dieses Engagement, umso länger wird wiederum die Bearbeitung dauern.

Hinsichtlich der Aspekte des fehlenden oder nachlassenden Engagements und damit Drucks sind folgende **Vorschläge** zu benennen:

Engagement der Planungsverantwortlichen

Zunächst gilt hier der Appell an die Politik, sich bewusst darüber zu sein, dass ein weicher Ansatz nicht nur vom Engagement der Bürger lebt, sondern gleichermaßen, wenn nicht sogar in besonderer Weise, das Engagement der politischen Spitze und der Verwaltung benötigt.

Es ist also von der Durchführung einer unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung abzuraten, wenn der politische als auch verwaltungsinterne Einsatz für ein solches Vorhaben vollkommen fehlt und die Bürgerbeteiligung damit tatsächlich nur als Alibiveranstaltung zu verstehen ist. Denn unter diesen Umständen könnte weder der Erfolg der Umsetzung noch der Änderung der Umgangskultur eintreten.

Engagement bekennen und verdeutlichen

Ist generell Engagement der Planungsverantwortlichen vorhanden, gilt es sich zu diesem zu bekennen und es durch Taten deutlich zu machen.

Engagement kann von der Politik in der Öffentlichkeit unter anderem durch Pressekonzferenzen sowie Teilnahme an Auftakt- oder Abschlussveranstaltungen dokumentiert werden. Dieses öffentliche Bekenntnis führt schließlich zu einer Selbstbindung der Politik. Bekennt man sich öffentlich zu diesem Engagement, so könnte das Abweichen davon, beispielsweise durch eine fehlende Umsetzung oder einen sehr langen Nachgang, zu einem Gesichtsverlust führen. Daher wird wohl die Beibehaltung des Engagements stets angestrebt werden, wenn man es publik gemacht hat. Zudem erhöht es die Glaubwürdigkeit der Politiker.

Allerdings ist das bloße Bekenntnis eines generellen Engagements nicht ausreichend. Es müssen ihm auch Taten folgen. Schließlich geht es um eine glaubhafte Vermittlung des Anliegens der Politik gegenüber der Verwaltung und der Bürger. Dies kann unter anderem *durch Schaffung zusätzlicher temporärer Strukturen* für die Bearbeitung sowie durch die *Teilnahme am Beteiligungsverfahren* erreicht werden

Zusätzliche temporäre Strukturen schaffen

Die Schaffung von zusätzlichen temporären Strukturen in der Verwaltung, wie beispielsweise Arbeitsgruppen, kann nicht nur einer schnelleren und effektiveren Bearbeitung in der Verwaltung dienen³⁰⁵, sondern vermag zudem Druck aufzubauen. Denn erst der persönliche Kontakt zwischen federführendem Referat und den anderen Referaten oder zwischen Politik und Verwaltung innerhalb einer solchen

³⁰⁴ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Baureferats vom 28.11.2012

³⁰⁵ Vgl. oben, S. 59

Struktur ermöglicht es, Druck zur schnellen Bearbeitung zu erzeugen. Schriftverkehr oder Telefonate sind hiermit nicht gleichzusetzen.

Rückmeldung geben

Eine Rückmeldung über den Erfolg der Bürgerbeteiligung kann ein heilsamer Zwang für die Planungsverantwortlichen sein. Sie kann dazu führen, Engagement und damit Druck und Willen im Nachgang aufrecht zu erhalten. Neben einer kommunal internen Rückmeldung an die Bürger³⁰⁶, wäre für diesen Zweck auch eine kommunal externe Rückmeldung möglich:

Treffen aller Bürgerbeteiligungskommunen

In Anlehnung an das Vorgehen bei den weichen Instrumenten der Landesentwicklung wie dem Regionalmanagement ist auch zu überlegen, ein Treffen aller Kommunen und Beteiligungsexperten, die eine unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung durchgeführt haben, zu veranstalten. Diese Idee entspricht der Vorgehensweise im Regionalmanagement, bei welcher sich alle Regionalmanagement-Initiativen einmal jährlich treffen und ihre Leistungen präsentieren. Es dient als eine Art „öffentliches Schaulaufen“ oder „Wettsingen“³⁰⁷.

Positiv für den Erfolg wäre zum einen die zwingende Berichterstattung vor bürgerbeteiligungskundigen Fachleuten. Unter einem solchen Zwang dürften die Kommunen bestrebt sein, einen größtmöglichen Erfolg an die anderen Teilnehmer vermitteln zu können und sich damit bestmöglich zu präsentieren. Zum anderen könnten solche Treffen zu einem intensiven Austausch von Erfahrungen und neuen Ideen führen, was schließlich dem Erfolg von unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung zu Gute käme.

Allerdings hätten wohl in der Stadt München einige Bürgerempfehlungen auch bei rascher Bearbeitung keine schnelle Umsetzung gefunden. So gab es laut Verwaltung Bürgervorschläge, die auf Grund finanzieller Kapazitäten oder in Abhängigkeit von anderen Faktoren erst langfristig Umsetzung finden konnten. Insbesondere ist hier auf eine aktuelle Maßnahme, den Umbau der Kapuzinerstraße zu verweisen, welcher nun aus den erwähnten Gründen zehn Jahre nach der Bürgerbeteiligung schließlich der Bürgerempfehlung folgt³⁰⁸. Die Problematik, dass manche Bürgerempfehlungen erst über längere Zeiträume umsetzbar sind, ist vor allem für die Wahrnehmung des Erfolgs der Umsetzung durch die Bürger relevant. So kann, wie oben erwähnt, eine späte Umsetzung dazu führen, dass die Bürger ihre Beteiligungsergebnisse nicht mehr mit der Umsetzung in Verbindung bringen.

Als **Vorschlag** bezüglich der Problematik unvermeidbarer längerfristiger Umsetzungszeiträume kann für andere Beteiligungsvorhaben das positive Vorgehen in München angeführt werden:

Umsetzungszeiträume vermitteln und begründen

Die Umsetzung von Maßnahmen durch die Kommune wird von unterschiedlichen Faktoren beeinflusst. Daher können Projektlaufzeiten sehr lang sein. Es ist dann von entscheidender Bedeutung, wie mit dieser Situation im Bürgerbeteiligungsprozess umgegangen wird.

³⁰⁶ Die verschiedenen Arten der Rückmeldung an die Bürger werden sowohl unten auf S. 92f. und S. 67 erläutert.

³⁰⁷ Vgl. Gespräch mit ehem. Leiter der Obersten Landesplanungsbehörde Bayern vom 24.01.2013

³⁰⁸ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Baureferats vom 28.11.2012

In München wurden die überprüften Bürgerempfehlungen, welche umgesetzt werden konnten, im Rückmeldungsflyer in kurz-, mittel- und längerfristig umsetzbare Maßnahmen untergliedert. Die offene und transparente Kommunikation der Stadt an den Bürger über die notwendigen Umsetzungszeiträume ist höchst positiv zu bewerten und für andere Bürgerbeteiligungsvorhaben als vorbildhaft zu sehen. Was in München allerdings nicht geschehen ist, aber durchaus als wichtiger Vorschlag bezüglich langer Umsetzungsräume zu gelten hat, ist die Kommunikation hinsichtlich der Gründe für die Verzögerung umsetzbarer Maßnahmen. Dies gilt vor allem in Hinblick auf eine mögliche Änderung der generellen Umgangskultur. Denn eine solche Kommunikation schafft Transparenz und zeigt dem Bürger, dass er seitens der Stadt ernst genommen wird.

Übereinstimmung von Bürgervorschlägen mit bereits laufenden Maßnahmen

In München konnten einige Bürgervorschläge als Sofortmaßnahmen verwirklicht werden. Dies ist als höchst positiver Aspekt für den Erfolg von Bürgerbeteiligungsprozessen anzusehen im Vergleich zu den langen zeitlichen Abständen, wie sie oben³⁰⁹ erläutert wurden. Die Bürger können schnell Auswirkungen ihrer Arbeit in ihrer unmittelbaren Umwelt erkennen. Zudem ermöglicht dieses Vorgehen der Gemeinde, eine baldige Rückmeldung an die Bürger über erste Erfolge zu geben und somit den neu gewonnen Kontakt zu ihnen aufrecht zu erhalten, was allerdings in München nicht geschehen ist³¹⁰. Damit sind Sofortmaßnahmen im Sinne der Umsetzung sowie der Änderung der generellen Umgangskultur positive Einflussfaktoren. Eine schnelle Realisierung jener Vorschläge war in München vor allem deshalb möglich, da sie schon seit längerer Zeit innerhalb der Verwaltung bearbeitet wurden. Ihre Umsetzung war also unabhängig vom Beteiligungsverfahren zu sehen.³¹¹ Sie wären ohnehin, also ohne Beteiligungsverfahren, verwirklicht worden. Kann hier ehrlicher Weise trotzdem von einem Erfolg der Beteiligung gesprochen werden, selbst wenn die Bürger nicht Initiator vieler Sofortmaßnahmen waren?

Eine größere Bestätigung für ihre Leistung wäre sicherlich die Umsetzung von Ideen, die unter ihrer Beteiligung neu entwickelt wurden. Damit entgehen die Planungsverantwortlichen schließlich dem Vorwurf, die Vorschläge fänden nur Akzeptanz solange sie mit ihren Vorstellungen übereinstimmen.

Doch selbst wenn bestimmte Maßnahmen nicht allein aus dem Beteiligungsverfahren hervorgegangen sind, können sie trotzdem als Erfolg jener Bürgerbeteiligung gesehen werden. Denn die Umsetzung oder bereits laufenden Planungen können durch eine nochmalige Nennung der Bürger bestärkt werden. Das nochmalige Aufgreifen durch die Bürger lässt sich als Bestätigung dafür sehen, dass das Vorhaben der Stadt von den Bürgern akzeptiert wird. Die Bürger geben einen weiteren, vielleicht sogar den entscheidenden Anstoß für eine endgültige Realisierung.

Die Tatsache, dass viele Maßnahmen spezifisch aus dem Beteiligungsverfahren heraus verwirklicht wurden³¹², widerspricht im Übrigen der möglichen Annahme, dass nur diejenigen Vorschläge, welche konform mit jenen der Gemeinde sind, durchgeführt werden.

³⁰⁹ Vgl. oben, S. 57ff.

³¹⁰ Zu bemängeln bezüglich der Sofortmaßnahmen ist in München die fehlende Kommunikation darüber. Sie hätten zu einem früheren Zeitpunkt eine erste Rückmeldung an die Bürger über Beteiligungserfolge ermöglicht.

³¹¹ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Baureferats vom 28.11.2012

Vgl. Gespräch mit dem Fachplaner zum Stadtviertelkonzept Nahmobilität vom 4.12.2012

³¹² Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Baureferats vom 28.11.2012

Wie sollte grundsätzlich mit der Situation umgegangen werden, wenn schon laufende Maßnahmen nochmals durch die Bürgerbeteiligung Bestätigung finden? Es ist Folgendes **vorzuschlagen**:

Erfolge stets dem Bürger zusprechen

Die Gemeinde sollte stets über die Großzügigkeit und Souveränität verfügen, den Bürgern den Ruhm für die Umsetzung der Ergebnisse zuzusprechen, selbst wenn sie nicht Initiator der Maßnahme waren. Dieses Vorgehen zahlt sich schließlich zweifach aus.

Denn zum einen ist es besonders heute, wo Bürger skeptisch gegenüber vielen Maßnahmen eingestellt sind, von großer Bedeutung, wenn sie sich ein Projekt zu Eigen machen und dahinter stehen. Die Identifikation des Bürgers erhöht die Akzeptanz der Maßnahmen.

Zum anderen entsteht damit ein besseres Klima zwischen Gemeinde und Bürger. Der Bürger wird in seiner Meinung anerkannt und somit wird die generelle Umgangskultur zwischen Gemeinde und Bevölkerung erheblich verbessert.

Späte Rückmeldung an die Bürger

Ein diskussionswürdiger Aspekt bezüglich des Erfolgs des Beteiligungsprozesses am Stadtviertelkonzept Nahmobilität in München ist die Rückmeldung der Stadt über die Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen.

Generell ist dieses Vorgehen als höchst positiv zu bewerten. Dient ein Feedback doch der Wertschätzung des Engagements und der Arbeit der Bürger. Mögliche Umsetzungserfolge und Gründe für fehlende Realisierung können dadurch weitergegeben werden. Die Stadt legt somit Rechenschaft ab, vermittelt Transparenz gegenüber dem Bürger und zeigt, dass sie ihn ernst nimmt. Somit kann eine Rückmeldung als wichtiger Erfolgsfaktor bezüglich der Änderung der generellen Umgangskultur gesehen werden.

Bezogen auf das Kriterium der Umsetzung ist sie ebenfalls hilfreich. Die Stadt München hat sich schließlich selbst unter den Druck gestellt, den Bürgern Rechenschaft über die Auswirkungen ihrer Empfehlungen abzulegen. Jede Gemeinde wird im Übrigen bemüht sein, Umsetzungserfolge kommunizieren zu können.

So vorbildlich die Rückmeldung in München zu sehen ist, wird jedoch der Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung durchgängig von allen Befragten als zu spät erachtet. Erst im Januar 2008 also etwa fünf Jahre nach Beendigung des aktiven Beteiligungsprozesses fand sie statt, verursacht durch die lange Bearbeitungszeit innerhalb der Verwaltung.

Eine solch lange Zeitspanne vermindert die positiven Wirkungen wesentlich, welche mit einem Informationsrückfluss verbunden sind. Auf Grund des langen Zeitraums wurde die Rückmeldung von einigen teilnehmenden Bürgern so gar nicht wahrgenommen³¹³. Sie ist in diesem Fall gleichzusetzen mit einer nicht erfolgten Rückmeldung. Aus Sicht der Bürger hat dies den Eindruck einer fehlenden Umsetzung und damit eines geringen Einfluss der Bürgerbeteiligung auf die Arbeit der Verwaltung und auf politische Entscheidungen erzeugt³¹⁴. So geht das Gefühl für einen bestehenden Wirkungszusammenhang zwischen Bürgerbeteiligung und tatsächlich erfolgter Umsetzung durch die große, dazwischen liegende Zeitspanne verloren. Zu-

³¹³ Vgl. Gespräch mit Bürgergutachter des Bürgerforums vom 5.11.2012

Vgl. Gespräch mit Bürgergutachter des Bürgerforums vom 31.10.2012

³¹⁴ Vgl. Gespräch mit Bürgergutachter des Bürgerforums vom 31.10.2012

dem bedeutete eine späte Rückkopplung das Abbrechen des gerade angebahnten Kontakts zum Bürger, welcher durch den aktiven Beteiligungsprozess entstanden ist. Dies wirkt der Änderung der generellen Umgangskultur entgegen. Der neue Umgang mit dem Bürger wurde ersichtlich nur im Verfahren nicht aber im darauffolgenden Nachgang gelebt.

Bezüglich des Kontakts zum Bürger im Nachgang eines Verfahrens sind folgende **Vorschläge** zu machen:

Rückmeldung an die Bürger geben

Es ist für alle unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligungsprozesse eine Rückmeldung an die Bürger als sehr positiv zu werten.³¹⁵ Art und Präsentation der Rückmeldung in München sind für Bürgerbeteiligungsvorhaben anderer Gemeinden als vorbildlich zu sehen.

Die Kategorisierung der durch die Bürger hervorgebrachten Vorschläge in „bereits realisiert“, „geplant (kurz bis mittelfristig und längerfristig)“, „noch offen“ und „nicht umsetzbar“ kann als gelungen eingeschätzt werden. Auch die Ausführung der einzelnen Kategorien durch die Nennung der Maßnahmen ist als positiv zu sehen, da sie dem Bürger einen wirklichen Einblick verschafft, inwieweit seine Empfehlungen berücksichtigt wurden oder noch werden.

Allerdings fehlt eine Begründung zur fehlenden Umsetzung von 37 % der vorgeschlagenen Maßnahmen. Selbst wenn die Bürger eine zwingende 1:1 Umsetzung nicht erwarten können, wäre eine Begründung für die Ablehnung bestimmter Empfehlungen trotzdem sinnvoll, damit die Nicht-Verwirklichung bestimmter Maßnahmen nicht willkürlich erscheint.

Zeitpunkt und Regelmäßigkeit der Rückmeldung

Es ist nicht nur wichtig, dass eine Rückmeldung erfolgt, sondern auch zu welchem Zeitpunkt diese gegeben wird. Wie die Gespräche ergeben haben, sollte sie innerhalb eines Jahres nach der Beteiligung geschehen³¹⁶. Eine so späte Rückmeldung wie in München ist letztlich weitgehend gleichzusetzen mit einer fehlenden.

Neben einer ersten Rückkopplung wird von den Bürgern nachvollziehbar als wünschenswert gesehen, kontinuierlich über den Fortgang auf dem Laufenden gehalten zu werden. Beispielsweise könnte jährlich über den Stand der Umsetzung berichtet werden. Dieser Vorschlag gilt besonders für Beteiligungsprozesse, deren Ergebnisse teilweise nur längerfristig realisiert werden können. Durch eine regelmäßige Rückmeldung bleiben auch langfristig umzusetzende Bürgerempfehlungen im Blickfeld der Planungsverantwortlichen. Zugleich dient dieses Vorgehen einem dauerhaft aufrecht erhalten Kontakt zwischen Gemeinde und Bürger.

Zwischenberichte erstatten

Die Rückmeldung über die Umsetzung der Bürgerempfehlungen erst nach fünf Jahren war der langen Bearbeitungszeit innerhalb der Verwaltung Münchens geschuldet. Dennoch kann der Kontakt zum Bürger schon eher aufgenommen werden. So hätte die Möglichkeit bestanden, ihm Zwischenberichte über die Arbeit der Verwaltung zukommen zu lassen. Diese Benachrichtigungen informieren damit zwar nicht über Umsetzungserfolge, stellen aber einen Bericht über den Status Quo der Aufarbeitung der Beteiligungsergebnisse dar.

³¹⁵ Weitere Ausführungen zum Vorschlag der Rückmeldung werden unten auf S. 92f. an Hand des Beispiels Regensburg gegeben.

³¹⁶ Vgl. Gespräch mit Bürgergutachter des Bürgerforums vom 5.11.2012

Teilnahme von Verwaltung und Politik am aktiven Beteiligungsprozess

Während des gesamten Bürgerbeteiligungsprozesses in München haben die Verwaltung und Mitglieder des Bezirksausschusses aktiv teilgenommen. Es kam ihnen dabei eine beratende Rolle zu. Der Stadtrat selbst, das Hauptentscheidungsorgan, war im Beteiligungsverfahren jedoch nicht präsent. Es stellt sich nun die Frage, ob die aktive Teilnahme der Verwaltung und des Bezirksausschusses sowie die fehlende Teilnahme des Stadtrates Auswirkungen auf den Erfolg der Bürgerbeteiligung hatten. Einerseits kann die Teilnahme Planungsverantwortlicher bei Beteiligungsverfahren Risiken bergen. So besteht die Gefahr, dass die Diskussionen der Bürger von ihnen in Richtung ihrer schon vorgefertigten Einstellungen und Wünsche gelenkt und die Bevölkerung von ihnen instrumentalisiert wird. Ebenfalls könnte die aktive Teilnahme dazu führen, dass kreativen und neuen Ideen der Bürger von vornherein Grenzen gesetzt werden. Zudem ließe sich vertreten, dass durch die Teilnahme Entscheidungsverantwortlicher diese so sehr emotional an das Verfahren gebunden sind, dass die Bürgerbeteiligung die Politiker in ihrer freien, objektiven Entscheidung beschneidet. Sie wären befangen in ihrer Entscheidung. Dies könnte besonders dann gelten, wenn Wahlen bevorstehen und Angst vor einem schlechten Wahlergebnis besteht. Eine Teilnahme des Stadtrats am Beteiligungsverfahren könnte damit die Gefahr bedeuten, dass ihm die unabhängige Entscheidungskompetenz aus der Hand genommen und die Bürgerbeteiligung vom Beratungs- zum Entscheidungsprozess wird.

Die aktive Teilnahme der Planungsverantwortlichen am Beteiligungsverfahren erscheint jedoch am Beispiel des Stadtviertelkonzepts Nahmobilität, unbeschadet der möglichen Risiken, als positiv zu bewerten.

So sieht die Projektleitung diesen Umstand nachvollziehbar als zielführend für die Aufgabenstellung, da die Beteiligungsergebnisse durch die beratende Funktion der Verwaltung ein gewisses Maß an Realisierbarkeit erhalten haben³¹⁷. Besonders bei einer Themenstellung wie dem Stadtviertelkonzept Nahmobilität, bei der zur Erarbeitung umsetzbarer, konstruktiver Maßnahmen Detailwissen notwendig ist, wird von der Projektleitung die aktive Teilnahme der Verwaltung als wichtige Leitplanke und Korrektiv bezeichnet³¹⁸. Die Verwaltung sieht in der Teilnahme die Möglichkeit, sofort auf utopische Maßnahmen hinweisen zu können³¹⁹, was sich wiederum positiv auf die Umsetzung der Empfehlungen auswirken kann. Sogar die teilnehmenden Bürger im Bürgerforum sprechen sich bezüglich der Teilnahme der Verwaltung am Beteiligungsprozess positiv aus und schätzen den Sachverstand, der von der Verwaltung eingebracht wurde, für die Erarbeitung der Empfehlungen als hilfreich ein³²⁰. Die Verwaltung hat offensichtlich ihre fachliche Überlegenheit auch nicht missbraucht. Es waren immerhin 54 % der Bürgervorschläge nach Prüfung der Verwaltung sofort oder längerfristig umsetzbar.

Neben der erhöhten Qualität der Beteiligungsergebnisse, welche Einfluss auf den Erfolg der Umsetzung hat, kann eine Teilnahme der Planungsverantwortlichen Vorteile in deren Einstellung gegenüber der Bürgerbeteiligung und ihren Ergebnissen erbringen. Laut Verwaltung haben die Bürgerempfehlungen durch den unmittelbaren persönlichen Kontakt mit den Bürgern eine ganz andere Bedeutung für die Verwal-

³¹⁷ Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

³¹⁸ Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

³¹⁹ Vgl. Gespräch mit Projektleiter der Verwaltung vom 13.12.2012

³²⁰ Vgl. Gespräch mit Bürgergutachter des Bürgerforums vom 5.11.2012

Vgl. Gespräch mit Bürgergutachter des Bürgerforums vom 31.10.2012

tung erhalten, als wenn sie die Bürgerempfehlungen erst nach dem Beteiligungsverfahren abstrakt durch ein Bürgergutachten erhalten hätten³²¹. So können Empfehlungen durch eine direkte Teilhabe einen stärkeren Nachdruck erhalten. Das Engagement der Bürger und die Bedeutung bestimmter Maßnahmen als besonderes Anliegen der Bürger können durch das Gespräch mit ihnen viel stärker hervorgehoben werden als in schriftlicher Form. So verweist die Projektleitung darauf, dass der Bezirksausschuss durch die Teilnahme an den Bürgerforen und damit im direkten Austausch mit den Bürgern den Mut aufgebracht hat, das Parkraummanagement im Stadtbezirk 2 zu fordern, wo dies im Bezirksausschuss doch zunächst höchst kontrovers behandelt worden war. Mit der Teilnahme wurde dem Bezirksausschuss das nachdrückliche Anliegen der Bürger eines Parkraummanagements bewusst³²². Das unmittelbare Erleben des Einsatzes der Bürger für eine Sache kann auch das Engagement von Politik und Verwaltung im Nachgang fördern. Man wird sich naturgemäß mehr für eine Sache einsetzen, wenn man eine gewisse „emotionale Bindung“ zu jener entwickelt hat. Diese „emotionale Bindung“ kann durch einen direkten Eindruck entstehen. Ein möglicher Grund für den oben angesprochenen Aspekt des fehlenden politischen Willens³²³, kann gegebenenfalls durch das Fehlen dieses direkten Eindrucks verursacht worden sein. Denn der Stadtrat hatte persönlich nicht am Beteiligungsverfahren teilgenommen. Die Fachplanung und die externe Projektleitung sieht die fehlende Einladung des Stadtrats zu den Foren im Nachhinein als Mangel und würde dies nun ändern³²⁴. Eine Teilnahme des Stadtrats hätte zum einen tatsächlich nützlich sein können, weil er damit Entscheidungen objektiver und bewusster hätte treffen können, da der Bürgerwille durch einen unmittelbaren Eindruck viel deutlicher und präsenter wird. Andererseits hätte allerdings die Gefahr bestanden, dass sich der Stadtrat durch die Teilnahme am Verfahren in eine gewisse Bindung begibt³²⁵. Diese könnte dazu führen, dass letztlich der Bürger die Entscheidungen trafe, da der Stadtrat aus Angst davor, sich gegen ihn zu richten, sich ihm unterwirft.

Bereits die aktive Teilnahme der Stadtverwaltung und des Bezirksausschusses hat sich in München auch im Sinne der Änderung der Umgangskultur in München positiv ausgewirkt. Die Teilnahme hat laut Fachplaner zum Abbau typischer Feindbilder geführt. Durch die Teilnahme des Bezirksausschusses am Bürgerforum und an den Stadtteilspaziergängen wurde das hohe Engagement des Bezirksausschusses gegenüber den Bürgern und der Projektleitung erlebbar³²⁶.

Bezüglich der Teilnahme der Planungsverantwortlichen am Bürgerbeteiligungsverfahren ist folgendes für das Beispiel München und im Allgemeinen **vorzuschlagen**:

Planungsverantwortliche können am Beteiligungsverfahren teilnehmen

Der Erfolg unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung ist höchst abhängig von den Akteuren in Verwaltung und Politik. Sie sind es schließlich, welche letztlich die Umsetzung der Bürgerbeteiligungsergebnisse in der Hand haben. Unabhängig von der eigentlichen Qualität der Resultate kann durch deren bloße Haltung diesen Resultaten gegenüber und dem Engagement für die Bürgerempfehlungen de-

³²¹ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Baureferats vom 28.11.2012

³²² Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 18.09.2012

³²³ Vgl. oben, S. 61f.

³²⁴ Vgl. Gespräch mit dem Fachplaner zum Stadtviertelkonzept Nahmobilität vom 4.12.2012

Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

³²⁵ Vgl. oben, S. 68

³²⁶ Vgl. Gespräch mit Bürgergutachter des Bürgerforums vom 5.11.2012

Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

ren Umsetzung gestärkt oder vermindert werden. Auch in der Literatur wird darauf verwiesen, dass die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse „*letztlich vom politischen Willen*“ abhängt³²⁷. Die Planungsverantwortlichen kommen üblicherweise meist nur im Vor- und Nachgang in Kontakt mit der Bürgerbeteiligung, wenn ein externes Büro die Projektleitung übernimmt. Dies kann zu einem fehlenden persönlichen Eindruck von der Bürgerbeteiligung im konkreten Fall und schlechthin führen. Dieser kann wiederum eine fehlende Bindung der Planungsverantwortlichen an die Beteiligungsergebnisse bewirken. Wie oben erläutert³²⁸, besteht bei unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung keine formalrechtliche Bindung der Planungsverantwortlichen sich mit den Ergebnissen auseinanderzusetzen. Umso wichtiger wird damit deren emotionale Bindung an die Ergebnisse und deren Umsetzung, entstanden durch positive persönliche Eindrücke und den direkten persönlichen Kontakt zum Bürger.

Eine Teilnahme der Planungsverantwortlichen kann damit sowohl bezüglich des Erfolgskriteriums der Umsetzung als auch der Änderung der generellen Umgangskultur förderlich sein.³²⁹ So entstehen ein direkter Kontakt zum Bürger und damit ein direkter Bezug zu den Beteiligungsergebnissen. Wie am Beispiel München diskutiert wurde, kann die aktive Teilnahme der Verwaltung bei der Durchführung des Beteiligungsverfahrens hinsichtlich anderer Aspekte auch kritisch gesehen werden. Zwar wurde die Teilnahme der Verwaltung bei den Bürgerforen zum Stadtviertelkonzept Nahmobilität durchgängig als positiv empfunden, bei der Planungszelle in Regensburg ist sie jedoch, wie noch zu zeigen sein wird, Großteils auf Ablehnung bei den Befragten gestoßen³³⁰. Die Entscheidung für oder gegen eine Teilnahme wird man wohl davon abhängig machen, welche Aufgabenstellung im Verfahren durch die Bürger erarbeitet werden soll³³¹. Bei Themenstellungen, die auf die Erarbeitung konkreter Maßnahmen ausgerichtet sind, erscheint eine Teilnahme der Verwaltung sinnvoll zu sein. Dort ist ein gewisses Detailwissen notwendig, um umsetzbare Ergebnisse zu erhalten. Bei abstrakten Aufgabenstellungen könnte die Teilnahme der Verwaltung hingegen auf die Kreativität der Bürger mindernd wirken. Letztlich ist im Einzelfall abzuwägen, ob sich eine teilnehmende Rolle der Verwaltung während des Verfahrens anbietet. Dabei sollte die Verpflichtung der Verwaltung, offen und kooperativ gegenüber den Bürgern aufzutreten, Maßstab sein.

Entscheidende Voraussetzung dafür, dass bei einer Teilnahme der Verwaltung am Bürgerbeteiligungsverfahren die damit verbundenen Vorteile auch tatsächlich eintreten, ist jedoch die persönliche Offenheit und Fairness der teilnehmenden Planungsverantwortlichen. Dies bestätigen gleichermaßen Projektleitung und Bürger für das Beispiel München³³².

³²⁷ Vgl. Stock 2011, S. 18

³²⁸ Vgl. oben, S. 9f.

³²⁹ Die Durchführung des Beteiligungsverfahrens durch ein externes Büro soll dabei stets beibehalten werden, da sie im Gegensatz zu Verwaltungen über viel Erfahrung und spezielle Fähigkeiten bei der Bürgerbeteiligung verfügen und neutraler Prozessbegleiter sind.

³³⁰ Vgl. unten, S. 89

³³¹ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Baureferats vom 28.11.2012

Vgl. Gespräch mit Projektleiter der Verwaltung vom 13.12.2012

Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

³³² Vgl. Gespräch mit Bürgergutachter des Bürgerforums vom 5.11.2012,

Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

Vgl. Gespräch mit Bürgergutachter des Bürgerforums vom 31.10.2012

Multiplikatoren schaffen

Auch wenn die Teilnahme aller Planungsverantwortlichen für den Erfolg einer unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung positiv zu sehen ist, darf auch dann nicht außer Acht gelassen werden, dass an einem Verfahren meist nicht alle Verwaltungsakteure, welche später mit den Ergebnissen befasst sind, teilnehmen können. Somit kann sich ein Teil von ihnen keinen eigenen Eindruck verschaffen. Für die spätere Bearbeitung ist der persönliche Eindruck jedoch auch dieses Teils von großer Bedeutung³³³.

Es ist daher wichtig, Multiplikatoren in der Verwaltung zu schaffen. Die teilnehmenden Mitarbeiter sollen ihre unmittelbaren Erfahrungen an diejenigen Kollegen weitergeben, welche nicht teilnehmen konnten. Es geht dabei also um die Bildung eines mittelbaren Eindrucks durch Weitergabe des Erlebten und Erfahrenen.

Bei den Multiplikatoren sollte es sich um Personen handeln, welche bei ihren Kollegen hohes Ansehen genießen, damit ihre Meinung anerkannt und akzeptiert wird und Gewicht hat. Sie sollten über Überzeugungskraft und Begeisterungsfähigkeit verfügen.

Um diesem Vorgehen eine gewisse Beständigkeit und Routine zu geben, bietet es sich an, innerhalb der einschlägigen Verwaltung in gewissen Abständen tagende Runden zu bilden, in denen die vorgeschlagene Informationsvermittlung erfolgen kann.

Finanzierung der Maßnahmen und Haushaltssperre

Insbesondere bei Bürgerbeteiligungsverfahren, wie beim Stadtviertelkonzept Nahmobilität, welche die Erarbeitung von konkreten Maßnahmen zur Aufgabe haben, stellen die finanziellen Kapazitäten naturgemäß eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung dar. Neben dem zeitlichen Aspekt sieht die Stadtverwaltung in den Kosten einen weiteren wichtigen Erfolgsfaktor^{334 335}.

Die Kommune verweist darauf, dass einige Bürgervorschläge auf Grund fehlenden Budgets zunächst nicht umgesetzt werden konnten³³⁶. Wo liegen die Gründe hierfür?

Die Stadtverwaltung ist sich uneinig bezüglich des Themas der Finanzierung beim Stadtviertelkonzept Nahmobilität. So wird einerseits von der Verwaltung und vom Fachplaner die Kritik geäußert, dass vor Einleitung des Verfahrens innerhalb der Gemeinde die Frage der Finanzierung der Bürgerempfehlungen nicht geregelt wurde³³⁷. Der Fachplaner bemängelt dabei, dass es keinen Beschluss zum Budget für die Bürgerempfehlungen im Vorhinein gab. Dabei verweist er auf naheliegende Erfahrungen, die gezeigt haben, dass die Festsetzung eines Budgets für zu erwartende Maßnahmen deren zügige Umsetzung ermöglicht. Auch in einem Erfahrungsbericht zum Projekt wird als „Stolperstein“ das „fehlende projektspezifische Umsetzungsbudget“ genannt.

Demgegenüber steht die Auffassung, die Finanzierung sei erst dann zu klären, wenn genauere Angaben über die Höhe der anfallenden Kosten gemacht werden können. Dies wäre erst nach der Überprüfung der Empfehlungen in der Stadtverwaltung mög-

³³³ Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Baureferats vom 28.11.2012

³³⁴ Vgl. Gespräch mit Projektleiter der Verwaltung vom 13.12.2012

³³⁵ Auch verweist der Fachplaner auf ein Beteiligungsverfahren in Giesing, welches schlicht durch die verminderte Förderung des Programms Soziale Stadt durch zu geringes Kapital scheiterte.

³³⁶ Vgl. Gespräch mit Projektleiter der Verwaltung vom 13.12.2012

³³⁷ Vgl. Gespräch mit dem Fachplaner zum Stadtviertelkonzept Nahmobilität vom 4.12.2012

Vgl. Gespräch mit einem Mitarbeiter des Baureferats vom 28.11.2012

lich. Mit Einreichen des Beschlusses in den Stadtrat sollten gleichzeitig die anfallenden Kosten beantragt werden. Diesem Vorgehen muss zu Gute gehalten werden, dass eine Festlegung eines Umsetzungsbudgets im Voraus des Verfahrens schwierig ist.

In diesem Sinne ist die Vorgehensweise der Stadt München nach klassischem haushaltsrechtlichem Verständnis sicherlich bei diesem Projekt nachvollziehbar, aber nicht als optimal zu bezeichnen. Es scheint, als habe man den Erfolg der Umsetzung dem Zufall überlassen. Man hat wohl gehofft, dass einige kleinere Maßnahmen durch die Budgets der einzelnen Referate finanziert werden könnten.

Für eine erfolgsversprechende Umsetzung von unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung bezüglich des Umgangs mit der Finanzierung ist daher **vorzuschlagen**:

Finanzierungsfrage im Vorgang klären

Selbst wenn nur kleine Maßnahmen durch die Bürgerbeteiligung erarbeitet werden sollten, stellt die Planung der Finanzierung trotzdem einen maßgeblichen Aspekt für den Erfolg dar. Die Finanzierung ist ein wesentlicher Bestandteil des Projektmanagements³³⁸. Findet sie nicht statt, ist dies im Projektmanagement ein eindeutiges Defizit. In diesem Fall wird die Umsetzung von Bürgerempfehlungen in erheblichem Maße gefährdet. Die Festlegung eines gewissen Budgets im Vorfeld erscheint für die schnelle und erfolgreiche Umsetzung zumindest einiger Bürgeranschläge hilfreich. Sie entspricht im Übrigen dem gerade der Kommunalverwaltung grundsätzlich nicht fremden Gedanken der Budgetierung im Gegensatz zur grundsätzlich kameralistischen staatlichen Haushaltspolitik. Denkbar gewesen wäre beispielsweise die Bereitstellung eines Pauschaltitels im Haushaltsplan der Stadt München für die Bürgerbeteiligungsergebnisse. Auf diese Weise wären zwar nicht alle Vorschläge sofort realisiert worden, aber dennoch ein gewisses Maß an Umsetzung möglich gewesen.

Zudem ist die Auseinandersetzung des Stadtrats mit der Finanzierungsfrage im Vorgang ein Zeichen nach Innen und nach Außen: Zum einen, dass ihm ein gewisses Maß an Umsetzung ein Anliegen ist, zum anderen, dass er Bürgerbeteiligung innerhalb der Kommune ernst nimmt.

Der Vorschlag der Klärung der Finanzierung im Vorfeld des aktiven Beteiligungsprozesses ist nur **eingeschränkt übertragbar** auf alle Bürgerbeteiligungsverfahren. Eine vorausgehende Finanzierung bei Beteiligungsverfahren, welche sich mit übergeordneten planerischen Aufgaben, wie der Erstellung von Leitbildern befassen, wird nicht notwendig sein.

Selbst wenn die Stadt München vor dem Bürgerbeteiligungsverfahren ein Umsetzungsbudget festgelegt hätte, wäre trotzdem die Finanzierung der Maßnahmen nicht gesichert gewesen. Denn beim Stadtviertelkonzept Nahmobilität kam bezüglich der Finanzierung die Besonderheit hinzu, dass kurz nach der Projektvergabe eine Haushaltssperre in der Stadt München erlassen wurde.

Generell ist eine Haushaltssperre für den Erfolg einer Bürgerbeteiligung als hoch riskanter Faktor zu sehen, wird doch die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse dadurch enorm erschwert.

Trotzdem wurde die Bürgerbeteiligung am Stadtviertelkonzept Nahmobilität durchgeführt. Dies lag unter anderem laut Projektleitung daran, dass die Thematik der

³³⁸ Vgl. Litke 2007, S. 38

Nahmobilität auch kostengünstige Maßnahmen zulässt³³⁹ und das Projekt ohnehin die Erarbeitung kleiner, effektiver, kostengünstiger Maßnahmen zum Ziel hatte. Es hat sich als positiv erwiesen, dass die Stadt offen mit der Situation umgegangen ist und stets während des Beteiligungsverfahrens die Bürger auf die schwierige Haushaltslage hingewiesen hat. So wurde immer wieder betont, dass Maßnahmen mit geringerem Aufwand eine höhere Chance zur Umsetzung innehaben.

Bezüglich dieser Situation ist folgender **Vorschlag** zu nennen:

Offenheit und Transparenz bei einschränkenden Rahmenbedingungen

Wie in München geschehen, ist eine solch schwerwiegende Rahmenbedingung stets an den Bürger zu kommunizieren. In München wurde immer wieder auf die angespannte Haushaltslage hingewiesen und darauf, dass kleinere Maßnahmen eine höhere Chance der Umsetzung erfahren können als finanziell auftragende. Dieser offene und transparente Umgang mit einschränkenden Rahmenbedingungen führt dazu, dass Bürger sich keine überzogenen Vorstellungen bezüglich der Wirkung der Beteiligungsergebnisse machen.

Die Haushaltssperre ist eine spezifische Rahmenbedingung in München³⁴⁰, welche Einfluss auf den Erfolg der Bürgerbeteiligung genommen hat. Somit ist dieser Erfolgsfaktor **nicht übertragbar** auf alle anderen unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligungen. Dennoch erscheint der Vorschlag, die Gemeinde solle offen und transparent mit einschränkenden Rahmenbedingungen umgehen, sehr wohl **übertragbar** auf andere Gemeinden.

Zur Öffentlichkeitsarbeit

Öffentlichkeitsarbeit kann im Allgemeinen als Erfolgsfaktor für unmittelbare informelle Bürgerbeteiligungen bezeichnet werden. Auf diese Weise kommen auch außenstehende Bürger, besonders bei geschlossenen Verfahren, in Kontakt mit der Beteiligungsthematik und den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung und erhalten einen mittelbaren Eindruck vom Verfahren selbst. Ohne Öffentlichkeitsarbeit würden außer den beteiligten Personen und deren unmittelbarem Umfeld die Bürger nur erschwert von der Bürgerbeteiligung und deren Ergebnissen erfahren. Nicht beteiligte Bürger stehen sicherlich auf Seiten der teilnehmenden, selbst wenn ihr Engagement bezüglich der Bürgerbeteiligung nicht groß ist. Sie verfolgen zumindest mit, inwieweit die Bürgerbeteiligung erfolgreich war. Öffentlichkeitsarbeit baut somit durch Einbezug aller Bürger Druck seitens Bürger auf die Gemeinde auf. Folglich kann die Erwartungshaltung der Bürger eine nachdrücklichere Auseinandersetzung der Gemeinde mit den Empfehlungen bewirken.

Öffentlichkeitsarbeit kann auf unterschiedliche Weisen gestaltet werden. So kann sie von der Stadt selbst durch Informationsflyer, Auftakt- und Abschlussveranstaltungen oder durch die Presse gegeben sein. Vor allem die Presse ist interessant für die Öffentlichkeitsarbeit, da sie über Vorgänge kritisch berichtet und wohl eher auf Seiten der Bürger steht.

Eine Besonderheit am Beteiligungsverfahren beim Stadtviertelkonzept Nahmobilität kann in der beobachtenden, passiven Teilnahme eines Journalisten am Bürgerforum

³³⁹ Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

³⁴⁰ Angesichts derzeitiger knapper Finanzen vieler Kommunen kann allerdings die Problematik der Finanzierung von Maßnahmen auch bei Bürgerbeteiligungsvorhaben anderer Gemeinden durchaus häufig gegeben sein.

gesehen werden. Dies ist ein hoch diskussionswürdiger Aspekt, denn dies kann den Erfolg einer Bürgerbeteiligung sowohl positiv als auch negativ beeinflussen.

Einerseits ist die direkte Teilnahme eines Journalisten an Beteiligungsverfahren mit Risiko verbunden. Denn die Gefahr besteht, dass Kontroversen und Diskussionen nach außen getragen werden, welche noch nicht beendet sind und denen damit die Chance genommen wird, zu einem Kompromiss geführt zu werden. Es kann so womöglich ein falsches Bild des Beteiligungsverfahrens in der Öffentlichkeit erzeugt werden. Zudem können die Teilnehmer des Verfahrens durch die Anwesenheit der Presse in ihren Aussagen befangen sein.

Andererseits kann die Teilnahme eines Journalisten am Beteiligungsverfahren einen positiven Einfluss auf die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse bewirken. Die Arbeit und Diskussionen im Beteiligungsverfahren werden nach außen getragen und somit an diejenigen Bürger kommuniziert, welche nicht teilgenommen haben. Eine passive Anwesenheit der Presse kann ähnlich wie bei der Verwaltung dazu führen, dass die Presse eine ganz andere Einstellung zum Beteiligungsverfahren gewinnt. Außerdem erzeugen die Teilnahme der Presse und die Berichterstattung über das Beteiligungsverfahren einen gewissen Erfolgszwang gegenüber der Gemeinde. Die Presse kann auch nach Ansicht der Fachplanung dienlich sein, dass Dinge nicht „verloren gehen“ über einen längeren Zeitraum hinweg³⁴¹. So besteht die „Gefahr“, dass die Presse nachfragt, was aus den Ergebnissen geworden ist. Sie kann und wird wohl auch auf Seiten der Bürger stehen und in deren Namen öffentlich Druck aufbauen.

Bezüglich der Teilnahme der Presse am Beteiligungsverfahren ist demnach folgender **Vorschlag** zu machen:

Presse einbeziehen

Die Projektleitung bewertet die Teilnahme der Presse an den Bürgerforen als sehr positiv³⁴². Es war dabei in München sicherlich hilfreich, dass der teilnehmende Journalist der externen Projektleitung und Fachplanung bekannt war.

Eine solche direkte Teilnahme der Presse an Beteiligungsverfahren im Allgemeinen ist wohl im Einzelfall abzuwägen. Es bedarf dabei allerdings wachsamem Moderatoren, die mögliche Missverständnisse auf Seiten der Presse ausräumen. Zudem ist es wichtig, dass die Projektleitung den Journalisten in seinen Reaktionen während der Bürgerbeteiligung gut einschätzen kann, um auf diese Reaktionen ihrerseits reagieren zu können, und dass der Journalist dem Vorhaben gegenüber grundsätzlich wohl gesonnen oder zumindest nicht von vornherein abgeneigt ist. Eine direkte Teilnahme der Presse sollte man auch von der Art des Beteiligungsverfahrens abhängig machen. Bei konfliktträchtigen Verfahren ist wohl davon abzusehen.

Selbst wenn die Presse nicht direkt am Verfahren teilnimmt, ist aber anzuraten, sie in den Beteiligungsprozess einzubeziehen, wie etwa durch Pressekonferenzen etc.

³⁴¹ Vgl. Gespräch mit dem Fachplaner zum Stadtviertelkonzept Nahmobilität vom 4.12.2012

³⁴² Vgl. Gespräch mit externer Projektleitung zur Bürgerbeteiligung vom 1.10.2012

4 Beispiel: Bürgergutachten „Perspektiven für Regensburg“

4.1 Kurzbeschreibung der Kommune und des Entwicklungsvorhabens

Die bayerische Stadt Regensburg, Hauptstadt des Regierungsbezirks Oberpfalz, umfasst über 150.000 Einwohner³⁴³. Als Oberzentrum ist Regensburg im gesamten ostbayerischen Raum von großer Bedeutung.

Regensburg ist sehr aufgeschlossen gegenüber unmittelbarer Bürgerbeteiligung. Bis heute fanden dort acht Beteiligungsverfahren zu unterschiedlichen Thematiken statt. Das Bürgergutachten „Perspektiven für Regensburg“ zur Neufassung des Stadtentwicklungsplans für Regensburg war das sechste Bürgerbeteiligungsverfahren, welches die Stadt Regensburg durchführte. Auch danach wurden weitere Bürgerbeteiligungsverfahren initiiert. Bis heute findet in Regensburg unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung statt. Der jüngste Beteiligungsprozess im Jahr 2007 wurde sogar dem Thema der Beteiligungskultur in Regensburg gewidmet, um diese in Regensburg zu verbessern^{344 345}.

Das kommunale Entwicklungsvorhaben

Die Stadt Regensburg verfügt seit dem Jahr 1977 über einen Stadtentwicklungsplan. Dieser stellt seit jeher die Basis für Pläne und Projekte der Gemeinde dar. Letztlich ist er Grundlage für die Arbeit der einzelnen Referate. Unter anderem werden Flächennutzungsplan und Bebauungspläne an ihm ausgerichtet.³⁴⁶ Damit kann der Stadtentwicklungsplan erhebliche Auswirkungen auf den Lebensraum der Bürger haben.

Um sich an neue Gegebenheiten anzupassen, wie zum Beispiel den demographischen Wandel, die kulturelle Vielfalt der Einwohner, neue Leitbilder wie die Nachhaltigkeit³⁴⁷, begann die Verwaltung der Stadt Regensburg den bestehenden „Regensburgplan 77“ zu überarbeiten. Die Erstellung eines Entwurfs der Stadtverwaltung zum Stadtentwicklungsplan stand unter Leitung der Abteilung Entwicklungsplanung des Amtes für Wirtschaftsförderung³⁴⁸. 2001 stand schließlich der erste Entwurf des überarbeiteten Stadtentwicklungsplans, der „Regensburg-Plan 2000“, fest. Für die nächsten 10 bis 15 Jahre sollte er als Orientierung für Entwicklungsplanungen der Gemeinde dienen.

Der Entwurf enthält zwei Teile. Teil eins widmet sich der Gesamtstadt. In Teil zwei wird Regensburg in acht Teilgebiete gegliedert.

Zunächst werden die folgenden Entwicklungsbereiche für die Gesamtstadt bearbeitet: Regensburg im Raum, Raumstruktur und Städtebau, Natur und Umwelt, Wirtschaft und Arbeit, Wohnen in Regensburg, Mobilität und Verkehr, Soziales und Sport, Kultur und Bildung³⁴⁹. Ausgehend von diesen unterschiedlichen Themen werden hierzu der Entwicklungsstand, Probleme und Chancen benannt. Daraus folgend wer-

³⁴³ Vgl. Stadt Regensburg, Abteilung für Statistik

³⁴⁴ Siehe Citycom (2007): Bürgerbeteiligung in Regensburg - Dokumentation mit Empfehlungen.

³⁴⁵ Trotz der Vielzahl an Bürgerbeteiligungsverfahren der Stadt Regensburg, kommt dem Bürgergutachten „Perspektiven für Regensburg“ eine herausragende Stellung zu. Denn Regensburg war in Bayern die einzige Gemeinde, welche das Bürgerbeteiligungsverfahren der Planungszelle genutzt hat um ihren Stadtentwicklungsplan weiterzuführen (Vgl. Citizen Consult – Institut für Bürgergutachten GmbH 2002, S. 4). Damit kommt der Evaluierung gerade dieses Bürgerbeteiligungsverfahrens besondere Bedeutung zu, da sie als mögliche Hilfestellung für ähnliche Vorhaben anderer Gemeinden dienen kann.

³⁴⁶ Vgl. Citizen Consult – Institut für Bürgergutachten GmbH 2002, S. 25

³⁴⁷ Vgl. Stadt Regensburg, Planungs- und Baureferat 2005, S. 10

³⁴⁸ Vgl. Citizen Consult – Institut für Bürgergutachten GmbH (o.J.), S. 2

³⁴⁹ Vgl. Citizen Consult – Institut für Bürgergutachten GmbH 2002, S. 26

den für die zukünftige Entwicklung Leitziele und sich davon ableitend Leitprojekte aufgestellt. Auf dieser Grundlage erfolgt die Bearbeitung der acht Stadtgebiete. Zunächst werden für die einzelnen Stadtbereiche der Entwicklungsstand und spezielle Merkmale erhoben. Darauf folgen die Ziele und Leitprojekte. Sie stehen im Einklang mit den Zielen und Leitprojekten für die Gesamtstadt.

Das kommunale Entwicklungsvorhaben lässt sich als anspruchsvolles, viele Bereiche umfassendes Projekt bezeichnen. Es beinhaltet sowohl abstrakte (allgemein formulierte, übergeordnete) Inhalte wie die Zielsetzungen, als auch durch das Herunterbrechen der Leitziele konkretere Inhalte wie die Leitprojekte.

4.2 Aufgabenstellung der Bürgerbeteiligung

Die Aufgabe bezüglich des Stadtentwicklungsplans, welche die Bürger innerhalb der Planungszellen erarbeiten sollte, war zweigeteilt.³⁵⁰

Ziel war es zum einen, dass die Bürger selbst Ziele und Projekte für einen Stadtentwicklungsplan erstellen, sowohl für die Gesamtstadt als auch für je ein Stadtgebiet, wie sie im Entwurf des Regensburg-Plans vorgegeben sind.

Zum anderen sollten die Bürger den Entwurf der Stadtverwaltung mit ihren Ergebnissen abgleichen, darüber diskutieren und schließlich den Stadtentwicklungsentwurf der Verwaltung bewerten.

Damit konnten in den Plan neue Anregungen aufgenommen aber auch das bereits Erarbeitete möglicherweise von den Bürgern bestätigt oder kritisiert werden.

4.3 Ablauf der Bürgerbeteiligung

4.3.1 Vorbereitungsphase

Die Bürgerbeteiligung an der Erstellung des Stadtentwicklungsplans war von der Verwaltung und der Politik erwünscht und von diesen gefordert worden. Von Seiten des Stadtrats wurde nach einem Vortrag von Prof. Dr. Dienel der Einsatz der Planungszelle beschlossen.³⁵¹

Das Bürgerbeteiligungsverfahren wurde schließlich von einer externen Projektleitung, der Citizen Consult GmbH, erarbeitet und durchgeführt. Dabei wurden durch die Projektleitung drei Projektabschnitte festgelegt: die Vorbereitungsphase, in welcher das Programm der Planungszellen festgelegt und die Bürgergutachter eingeladen wurden; die Durchführungsphase, in welcher das Gutachten durch die Teilnehmer innerhalb von Planungszellen erarbeitet wurde; die Auswertungsphase, die zur Zusammenstellung der Verfahrensergebnisse zu einem Bürgergutachten an Hand des externen Projektteams diente³⁵² (vgl. Abbildung 16).

Damit war die externe Projektleitung an einem Großteil des Beteiligungsprozesses involviert. Im Folgenden soll der gesamte Beteiligungsprozess, also auch die Nachbereitung der Bürgerbeteiligung innerhalb der Gemeinde, behandelt werden.

³⁵⁰ Nach der zeitlichen Aufteilung, ersichtlich aus dem Arbeitsprogramm, lag der Schwerpunkt jedoch auf der Erarbeitung neuer Leitideen und nicht auf der bloßen Bewertung.

³⁵¹ Vgl. Gespräch mit dem Baudirektor der Stadt Regensburg vom 10.10.2012

³⁵² Vgl. Citizen Consult – Institut für Bürgergutachten GmbH (o.J.), S. 5

Die Vorbereitungsphase sah die Erarbeitung eines Arbeitsprogramms für die Planungszellen und die Einladung der Bürger vor.

Die Projektleitung erstellte ein einheitliches Arbeitsprogramm für insgesamt neun Planungszellen. Dabei war die Verwaltung der Stadt Regensburg in die Erstellung als Informationsgeber eingebunden³⁵³. Da es beim Beteiligungsverfahren Bürgergutachten üblich ist, die einzelnen Arbeitseinheiten mit einem Experten zu beginnen, wurde das Beteiligungsvorhaben auch im Stadtentwicklungsforum³⁵⁴ präsentiert. Dabei sollten von der Stadtentwicklungsplanung betroffene Interessensgruppen und Institutionen als Referenten gewonnen werden.³⁵⁵ Für das Arbeitsprogramm erfolgte am 30. März 2001 eine Sitzung des erweiterten Stadtentwicklungsforums.

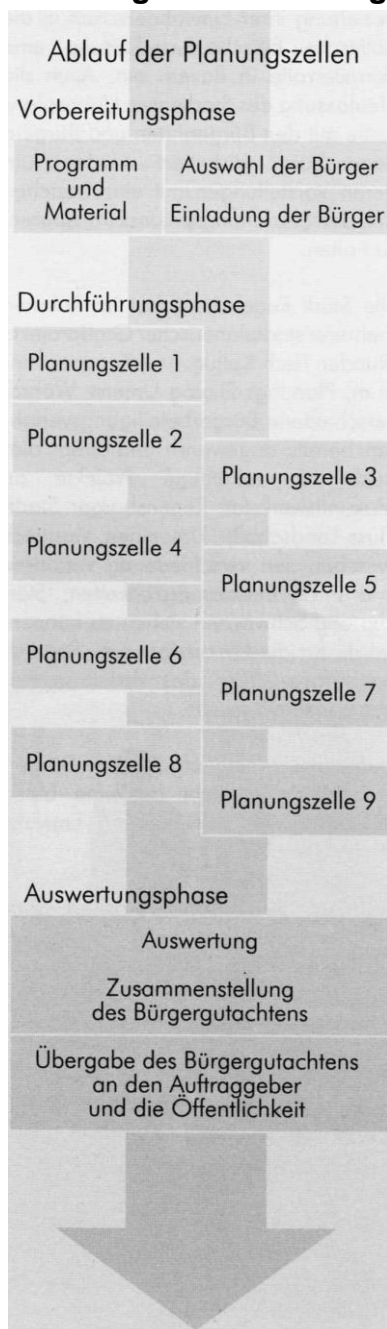
Am 25. April 2001 wurde ein Diskussionsforum veranstaltet. Hieran nahmen Mitglieder des Stadtentwicklungsforums teil. Es wurden Wünsche und Ideen für das Arbeitsprogramm der Planungszellen gesammelt. Sie konnten in die vier Bereiche Leben und Kultur; wirtschaftliche Entwicklung; Mobilität, Verkehr und Natur; besondere Problemlagen für Jugend, Senioren, Ausländer und Behinderte gegliedert werden.

³⁵³ Vgl. Gespräch mit externem Projektleiter der Bürgerbeteiligung vom 14.11.2012

³⁵⁴ Das Stadtentwicklungsforum dient als Beirat des Stadtrats Regensburg für die Stadtentwicklungsplanung.

³⁵⁵ Vgl. Citizen Consult – Institut für Bürgergutachten GmbH (o.J.), S. 6

Abbildung 16 Ablauf Bürgerbeteiligung in Regensburg



Quelle: Citizen Consult –
Institut für Bürgergutachten
GmbH 2002, S. 28

Am 10. Mai 2001 wurde schließlich die Öffentlichkeit über das Bürgerbeteiligungsvorhaben informiert. Die Informationsveranstaltung erklärte das Projekt Stadtentwicklungsplan und die Planungszelle. Zudem wurde das Büro „Planungszelle Regensburg“ beworben. Hier konnten sich interessierte Bürger vor der Durchführung der Planungszelle Informationen zum Verfahren, zu Zielen und Inhalten holen. Gleichzeitig war es dort möglich, „Stellungnahmen zum Stadtentwicklungsplan“ abzugeben. Dieses Vorgehen ist soweit sinnvoll, da eine Planungszelle nur den eingeladenen Bürgern ermöglicht am Projekt mitzuarbeiten.

Neben dem Büro wurde ebenfalls ein Internetauftritt initiiert. Hierbei war es der Öffentlichkeit möglich, zum Thema des Stadtentwicklungsplans Stellung zu nehmen. Allerdings wurde diese Möglichkeit nur von einer geringen Anzahl an Bürgern (9 Besuchern der Homepage) in Anspruch genommen³⁵⁶.

4.3.2 Durchführung

Vom 18. Juni bis 27. Juli 2001 fand schließlich das Bürgerbeteiligungsverfahren statt. Insgesamt wurden in diesem Zeitraum neun Planungszellen durchgeführt. Jeweils vier Tage lang arbeiteten die Bürger je acht Stunden. Dabei wurden alle Planungszellen nach dem gleichen Arbeitsprogramm durchgeführt.

Insgesamt wurden 227 BürgerInnen aus der Stadt und dem Umland Regensburg beteiligt³⁵⁷. 200 Einwohner stammten direkt aus der Stadt Regensburg; 27 Bürger waren aus den Umlandgemeinden Lappersdorf, Neutraubling, Obertraubling, Pentling, Pettendorf, Sinsing miteinander bezogen³⁵⁸. Dabei bildeten die Bürger aus dem Umland zusammen eine Planungszelle.

Wie beim Verfahren Bürgergutachten allgemein üblich, wurde beim Bürgergutachten in Regensburg ein Arbeitsprogramm von vier Tagen mit insgesamt 16 Arbeitseinheiten (AE) durchgeführt. Im Folgenden soll

kurz auf das Programm der Planungszellen eingegangen werden, in dem die Aufgaben bzw. Ziele der einzelnen Tage enthalten sind.

³⁵⁶ Anmerkung: Hieran zeigt sich, dass bei abstrakten Inhalten Beteiligungsverfahren die Anteilnahme der Bürger gering ist und die Wahl des Verfahrens Bürgergutachten sicherlich geeignet war, da hierbei die Bürger nicht selbst das Engagement ergreifen müssen, um sich zu entscheiden teilzunehmen.

³⁵⁷ Vgl. Citizen Consult – Institut für Bürgergutachten GmbH 2002

³⁵⁸ Vgl. Citizen Consult – Institut für Bürgergutachten GmbH 2002, S. 8

Die ersten beiden Tage dienten vor allem der Hinführung und Qualifizierung der Bürger für die Thematik Stadtentwicklung, während Tag drei und vier der Arbeit konkret am Stadtentwicklungsplan Regensburg gewidmet waren.

Der erste Tag stellte eine Einführung in den Bereich der Stadtentwicklungsplanung und in das Planungsgebiet Regensburg dar. Dabei erhielten die Bürger theoretisches Fachwissen zur Stadtentwicklungsplanung im Allgemeinen und Informationen über gegenwärtige und zukünftige Entwicklungen im Bereich Demographie und Ökonomie in Regensburg. Zudem galt es den Teilnehmern einen Überblick über das Planungsgebiet zu geben. Die Bürger sollten nach dem ersten Tag nicht mehr nur auf ihren eigenen Stadtteil bezogen sein.³⁵⁹

Tag zwei widmete sich komplett der Darstellung vielfältiger Interessen und Bereiche, die bei der Stadtentwicklungsplanung zu beachten sind. Die Aufteilung der vier AE des Tages entstammte den Ergebnissen der Sitzung des erweiterten Stadtentwicklungsforums. Jede AE widmete sich einem Bereich: Leben, Kultur, Atmosphäre (AE 05); wirtschaftliche Entwicklung (AE 06); Mobilität, Verkehr, Natur (AE 07); Jugend, Senioren, ausländische Mitbürger, Behinderte (AE 08).

Der dritte Tag galt schließlich der Erarbeitung von Leitzielen und Leitprojekten für die Gesamtstadt. Diese konnten durch das Politikerhearing direkt mit dem Stadtrat diskutiert werden. Den Teilnehmern wurde bis zu diesem Zeitpunkt der erste Entwurf des Stadtentwicklungsplans nicht vorgelegt, um unabhängig vom Entwurf Ideen einzubringen.³⁶⁰

Der vierte Tag bot verschiedene Aufgaben. Zunächst galt es Leitziele und -projekte für die einzelnen Stadtbereiche zu entwickeln. Pro Planungszelle wurde jeweils ein Stadtbereich bearbeitet. Der zweite Teil des letzten Tages hatte die Bewertung des „Regensburg-Plans 2000“ zum Gegenstand.

³⁵⁹ Vgl. Citizen Consult – Institut für Bürgergutachten GmbH (o.J.), S. 6f.

³⁶⁰ Vgl. Citizen Consult – Institut für Bürgergutachten GmbH (o.J.), S. 7

Tabelle 4 Arbeitsprogramm Planungszellen Regensburg

Tag 1	Tag 2	Tag 3	Tag 4
AE 01	AE 05	AE 09	AE 13
Einführung Einstellungen zu Regensburg	Interessen in Regensburg I Kultur und Bildung Atmosphäre Lebensgefühl	Finanzierung kommunaler Entwicklungs- projekte	Ortsbegehung II: Stadtbereich
Kaffeepause	Kaffeepause	Kaffeepause	Kaffeepause
AE 02	AE 06	AE 10	AE 14
Theorie der Stadtentwicklungs- planung	Interessen in Regensburg II Handel Industrie Dienstleistung	Leitziele für die Gesamtstadt	Leitziele und -projekte für den Stadtbereich
Mittagspause	Mittagspause	Mittagspause	Mittagspause
AE 03	AE 07	AE 11	AE 15
Ortsbegehung I: Rundfahrt Gesamtstadt	Interessen in Regensburg III Mobilität Verkehr Naturschutz	Politikerhearing	Bewertung des "Regensburg-Plans 2000"
Kaffeepause	Kaffeepause	Kaffeepause	Kaffeepause
AE 04	AE 08	AE 12	AE 16
Entwicklungstrends: Demographie und Wirtschaft	Interessen in Regensburg IV Jugend Senioren Ausländische Mitbürger Behinderte	Leitprojekte für die Gesamtstadt	Agenda 21 und Bürgerbeteiligung Verfahrens- bewertung und Abschluss

Quelle: Citizen Consult – Institut für Bürgergutachten GmbH 2002, S. 29

4.3.3 Nachbereitung und weiterführende Aktivitäten

Nachdem im Juli 2001 der aktive Beteiligungsprozess endete, wurden die erarbeiteten Ergebnisse von der externen Prozessleitung in einem Bürgergutachten zusammengefasst. Danach folgte im Oktober 2001 ein Treffen der ausgewählten Korrekturleser der Bürgergutachter, wonach die Projektleitung Änderungsvorschläge in das Gutachten aufnahm. Schließlich wurde das Gutachten am 21. November 2001 öffentlich dem Oberbürgermeister überreicht.^{361 362}

³⁶¹ Vgl. Citizen Consult – Institut für Bürgergutachten GmbH (o.J.), S. 8

Mit der öffentlichen Übergabe des Gutachtens war die Arbeit der Projektleitung beendet. Danach folgte die Aufarbeitung des Bürgergutachtens in der Stadtverwaltung. Die dafür sinnvolle Vorgehensweise wurde erst nach der Fertigstellung des Gutachtens entwickelt. Um die Bürgerempfehlungen aufzuarbeiten, wurden die ca. 850 Anregungen aufgelistet. Zudem wurde eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe gebildet, welche aus Vertretern aller betroffenen Fachbereiche bestand. Innerhalb dieser Arbeitsgruppe wurde die Auflistung der eingegangenen Anregungen behandelt. Jede Bürgerempfehlung wurde von Seiten der Verwaltung schließlich in einer Schrift „Stellungnahmen der Verwaltung und Beschlussvorschläge“ zusammengefasst und kommentiert. Der Umgang mit der Bürgerempfehlung wurde angegeben. Die Empfehlungen wurden folgendermaßen kategorisiert: Kenntnisnahme, Anregung wird entsprochen, Anregung wird teilweise entsprochen, Anregung wird nicht entsprochen. Unter die Kategorie „Kenntnisnahme“ fallen hauptsächlich Empfehlungen, welche schon im Stadtentwicklungsplan enthalten waren oder für einen Stadtentwicklungsplan nicht relevant sind. Die für den Stadtentwicklungsplan nicht relevanten Vorschläge, wurden an die jeweils betroffenen Fachämter weitergeleitet. Die Bearbeitung des Bürgergutachtens in der Arbeitsgruppe dauerte etwa ein halbes Jahr.³⁶³

Abbildung 17 Ausschnitt aus Stellungnahmen der Verwaltung und Beschlussvorschlägen

Viktualienmarkt/Tagesmarkt

- | | | |
|-----|--|--|
| 366 | Projekt „Viktualienmarkt“ in Regensburg an jedem Tag (z.B. auf dem Neupfarrplatz). | Die mit den Anregungen vorgeschlagene Einführung eines attraktiven Tagesmarktes in der Regensburger Altstadt könnte die Innenstadt als oberzentrales Einkaufszentrum ergänzen und stärken. Durch einen qualitätsvollen Tagesmarkt werden Standortimpulse für viele altstadtrelevante Nutzungsbereiche erwartet, es wird daher vorgeschlagen, die Anregungen als Leitprojekt für die Altstadt in den Planentwurf aufzunehmen. Hierfür sind eingehende Funktions- und Standortuntersuchungen erforderlich. |
| 635 | Viktualienmarkt am Neupfarrplatz einrichten. | |

Das Projekt Tagesmarkt in der Altstadt wird in Kap. 9.5.3 (Leitprojekte) in den Planentwurf übernommen. Die Verwaltung wird mit den entsprechenden Funktions- und Standortuntersuchungen beauftragt.

Quelle: Stadt Regensburg, Planungs- und Baureferat [o.J.], S. 102

Es wurden schließlich die Stellungnahmen der Verwaltung zu den einzelnen Empfehlungen schriftlich festgehalten und der Planentwurf dahingehend angepasst.

Nach der Bürgerbeteiligung konnte der Entwurf zum Stadtentwicklungsplan jedoch nicht unmittelbar beschlossen werden, da auf Grund der langen Zeiträume der ehemalige Erstentwurf teilweise veraltet war. So waren beispielsweise vorgeschlagene Leitprojekte des Stadtentwicklungsplans inzwischen schon umgesetzt worden. Erst im Juli 2005 wurde der Stadtentwicklungsplan „Regensburg-Plan 2005“ vom Stadtrat endgültig beschlossen.³⁶⁴

³⁶² Die Veröffentlichung des Bürgergutachtens verzögerte sich durch Mängel im Gutachten, die von Seiten der externen Projektleitung behoben werden mussten. (Vgl. Gespräch mit dem Baudirektor der Stadt Regensburg vom 10.10.2012)

³⁶³ Vgl. Gespräch mit dem Baudirektor der Stadt Regensburg vom 10.10.2012

³⁶⁴ Vgl. Stadt Regensburg, Stadtentwicklung in Regensburg

4.4 Ergebnisse der Bürgerbeteiligung

Da die Bürgergutachter während des Verfahrens ihre Arbeit nur auf Plakaten festgehalten hatten, wurden die Ergebnisse nach der Durchführung des Verfahrens von der Projektleitung in einem Bürgergutachten zusammengestellt, um sie für die Arbeit der Verwaltung nutzbar zu machen.

Das Bürgergutachten „Perspektiven für Regensburg – zur Neufassung des Stadtentwicklungsplans für Regensburg“ umfasste neben der transparenten Darstellung des Verfahrens und des Projektablaufs die Ergebnisse der viertägigen Arbeit aller durchgeführten Planungszellen.

Die Empfehlungen der Bürger wurden in den vier Kapiteln dargestellt: Zentrale Empfehlungen, Empfehlungen für die Gesamtstadt, Empfehlungen für die Stadtbereiche, der „Regensburg-Plan 2000“: Kritik und Ergänzungen zum Entwurf des Stadtentwicklungsplans.

Dabei stellt das Kapitel über die zentralen Empfehlungen eine knappe, verkürzte Darstellung der wichtigsten Leitziele und –projekte für die Gesamtstadt Regensburg und der Kritik bzw. der Anregungen für den bestehenden Entwurf der Stadtverwaltung zum „Regensburg-Plan 2000“ dar. Dieses Kapitel kann als Essenz der Empfehlungen der Bürger für die Gesamtstadt und den SEP-Entwurf angesehen werden.

In den Kapiteln zu den Bürgerempfehlungen für die Gesamtstadt und für die Stadtbereiche, werden jeweils Leitziele und Leitprojekte herausgestellt. Das Niveau der Leitziele und –projekte ist hierbei sehr unterschiedlich. Beispielsweise wird als Leitziel für den äußeren Stadtsüden die konkrete Forderung „Franz-Josef-Strauß-Allee verlängern“ sowie die abstrakte Empfehlung „Soziale Integration fördern“ benannt³⁶⁵. Auch die Leitprojekte sind unterschiedlich konkret. Es gibt unter anderem die konkrete Forderung „KEIN Parkhaus am Platz der Einheit“³⁶⁶ und abstraktere Projekte wie „sozialer Wohnungsbau: alten- und behindertengerecht“³⁶⁷.

4.5 Bewertung der Umsetzung der Bürgerbeteiligung an Hand des Prüfungsmaßstabs

Die unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung „Perspektiven für Regensburg“ ist im Sinne des Bewertungsmaßstabs³⁶⁸ als erfolgreich mit Einschränkungen zu sehen.

Umsetzung

Im Sinne des Erfolgskriteriums der Umsetzung ist in Regensburg eine teilweise Umsetzung festzustellen. Der Zusammenschrift „Stellungnahmen der Verwaltung und Beschlussvorschläge“ ist zu entnehmen, dass einer Vielzahl von Anregungen der Bürger entsprochen wird³⁶⁹. Dies bedeutet, dass einige Bürgerempfehlungen als Ergänzung oder Umformulierung von Passagen in den Stadtentwicklungsplan aufgenommen und bestimmte Bürgervorschläge durch die Verwaltung weiter geprüft wurden. Auch können einige Empfehlungen, welche unter die Kategorie „Kenntnisnahme“ fallen, als Erfolg der Umsetzung gewertet werden, da sie schon im Stadtentwicklungsplan enthalten waren und somit eine Bestätigung für die Arbeit der Stadt darstellten. Andere Vorschläge wiederum finden keine Berücksichtigung im Stadtent-

³⁶⁵ Vgl. Citizen Consult – Institut für Bürgergutachten GmbH 2002, S. 111

³⁶⁶ Vgl. Citizen Consult – Institut für Bürgergutachten GmbH 2002, S. 70

³⁶⁷ Vgl. Citizen Consult – Institut für Bürgergutachten GmbH 2002, S. 112

³⁶⁸ Vgl. oben, S. 40ff.

³⁶⁹ Vgl. Stadt Regensburg, Planungs- und Baureferat [o.J.]

wicklungsplan. Hierbei handelt es sich entweder um Anregungen, die von der Verwaltung als nicht notwendig angesehen werden, oder um Vorschläge, welche für den Stadtentwicklungsplan als nicht relevant galten.

Änderung der generellen Umgangskultur

Hinsichtlich der Änderung der generellen Umgangskultur kann für den Beteiligungsprozess „Perspektiven für Regensburg“ von einem eingeschränkten Erfolg gesprochen werden.

Es wird von der Stadtverwaltung darauf hingewiesen, dass Bürgergutachter der Bürgerbeteiligung „Perspektiven für Regensburg“ an nachfolgenden Bürgerbeteiligungsverfahren teilgenommen haben³⁷⁰. Auch von einer Bürgergutachterin wird ein fortlaufendes Engagement einiger Planungszellenteilnehmer bestätigt³⁷¹. Es kann dies als Anzeichen für eine neue Umgangskultur von Seiten der Bürger gewertet werden, das sich jedoch nicht auf die gesamte Bürgerschaft der Stadt Regensburg bezieht. Der Annahme eines gewissen Wandels in der Umgangskultur der Bürger dürfte auch nicht grundsätzlich entgegenstehen, dass von Seiten der Bürger auch die Meinung vertreten wurde, die Planungszelle sei eine Alibi- und Wahlkampfveranstaltung gewesen³⁷².

Nun stellt sich jedoch die Frage, inwieweit sich die Umgangskultur der öffentlichen Hand gegenüber dem Bürger geändert hat. Generell scheint die Stadt Regensburg nach wie vor offen für Bürgerbeteiligung. Denn auch nach der Planungszelle zum Stadtentwicklungsplan wurden weitere Verfahren in Regensburg eingesetzt. Dennoch ist kritisch anzumerken, dass bezogen auf „Perspektiven für Regensburg“ speziell im Nachgang der Beteiligung kaum von einer Änderung der generellen Umgangskultur gesprochen werden kann. Denn Transparenz und Kommunikation über den Umgang mit den Ergebnissen waren durch die fehlende Rückmeldung der Gemeinde an die Bürger kaum gegeben.

4.6 Gründe für Erfolg bzw. Misserfolg im Einzelnen und weiterführende Vorschläge für eine erfolgversprechende Umsetzung

Im Folgenden wird hinterfragt, was erfolgseinschränkende und -fördernde Aspekte der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung in Regensburg waren. Jeweils im Anschluss an die einzelnen Gründe werden Vorschläge benannt, welche den Erfolg der Bürgerbeteiligung in Regensburg positiv beeinflussen hätte können oder für Beteiligungsvorhaben anderer Gemeinden erfolgsversprechend erscheinen. Wie auch in München, sind die Gründe für Erfolg bzw. Misserfolg Großteils auf andere Beteiligungsvorhaben übertragbar. Ist dies nicht der Fall, wird darauf im Einzelnen hingewiesen.

Qualität der Bürgerempfehlungen

Nach Ansicht der Stadtverwaltung ist es den teilnehmenden Bürgern nur teilweise gelungen, tatsächlich abstrakte Leitziele und Leitprojekte, welche ein Stadtentwicklungsplan erfordert, zu erarbeiten³⁷³. In der Zusammenschrift der Verwaltung „Stellungnahmen der Verwaltung und Beschlussvorschläge“ wird des Öfteren eine Bürgerempfehlung als „für den Stadtentwicklungsplan nicht relevant“ bewertet. Auch im

³⁷⁰ Vgl. Gespräch mit dem Baudirektor der Stadt Regensburg vom 10.10.2012

³⁷¹ Vgl. Gespräch mit einer Bürgergutachterin Regensburgs vom 2.11.2012

³⁷² Vgl. Gespräch mit einer Bürgergutachterin Regensburgs vom 2.11.2012

³⁷³ Vgl. Gespräch mit dem Baudirektor der Stadt Regensburg vom 10.10.2012

Bericht des Projektteams an die Oberste Baubehörde wird auf die Tatsache hingewiesen, dass die Bürgergutachter häufig an Stelle abstrakter Empfehlungen konkrete Maßnahmenvorschläge erarbeitet haben³⁷⁴. Das mangelnde abstrakte Niveau der Bürgerempfehlungen schlägt sich schließlich im Einfluss der Beteiligungsergebnisse auf den Stadtentwicklungsplan, also auf den Erfolg der Umsetzung, nieder. Nachfolgend sollen mögliche Gründe für die mangelnde Qualität der Ergebnisse diskutiert werden:

Aufgabenstellung

Als erstes stellt sich die Frage, ob die Thematik der übergeordneten Planung überhaupt für die Bearbeitung durch den Bürger geeignet ist. Wie schon erwähnt³⁷⁵, ist die kommunale Entwicklung in zwei Teilbereiche zu gliedern. Dabei liegt die Projekt- und Umsetzungsarbeit dem Bürger durch ihre konkrete Problemnähe hinsichtlich des Arbeitsauftrags zunächst mehr, als die übergeordnete, abstrakte Planung. Die abstrakte Planung ist dem Bürger meist schwerer zugänglich, da sie sich nicht mit seiner konkreten Lebensumwelt befasst sondern mit einer übergeordneten, ihm fernerer Ebene. Ist also die mangelnde Qualität der Bürgerempfehlungen im Sinne mangelnder thematischer Eignung darauf zurückzuführen, dass die teilnehmenden Personen zur Bearbeitung einer solchen Aufgabenstellung nicht fähig waren?

Diese Auffassung erscheint unzutreffend. Der Oberbürgermeister Regensburgs erachtet sogar nur eine grundsätzliche Fragestellung, wie unter anderem die eines Stadtentwicklungsplans, als sinnvolle Aufgabenstellung einer unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung, da eine Bürgerbeteiligung bei technischen Umsetzungen von Projekten eher zur Frustration der Bürger auf Grund ihres fehlenden Detailwissens führe³⁷⁶.

Unabhängig davon, ob man diese Auffassung teilt, lässt sich die Meinung, der Bürger sei generell schon fähig abstrakte Themen außerhalb seines direkten Lebensumfelds zu erarbeiten, durchaus durch anderweitige Bürgerbeteiligungen mit vergleichbar abstrakten Themenstellungen empirisch belegen³⁷⁷. Auch die Stadtverwaltung Regensburg stimmt dieser Auffassung zu. Sie sieht für die teilweise mangelhaften Empfehlungen der Bürger zum Stadtentwicklungsplan die Gründe nicht darin, dass die Bürger generell nicht dazu fähig wären abstrakte Thematiken zu bearbeiten, sondern dass die Bürger durch entsprechende Fachleute und Referenten nicht ausreichend für diese Aufgabe befähigt wurden.³⁷⁸ Auch die externe Projektleitung teilt diesen Standpunkt³⁷⁹.

Qualifizierung der Bürger

Laut Stadtverwaltung Regensburg kann einer der Gründe für das mangelnde abstrakte Niveau der Bürgerempfehlungen bei den Moderatoren und Referenten der Planungszellen gesehen werden³⁸⁰. Wie schon erwähnt, müssen Bürger erst in die Lage versetzt werden, solche übergeordneten Themen zu bearbeiten, da ihnen dieses Denken zunächst nicht vertraut ist. So weisen der Oberbürgermeister sowie eine Bürgergutachterin nachvollziehbar darauf hin, dass Bürger einer gewissen Fixierung auf ihre eigenen Wünsche und Bedürfnisse unterliegen, welche mit ihrer konkreten

³⁷⁴ Vgl. Citizen Consult – Institut für Bürgergutachten GmbH [o.J.], S. 16

³⁷⁵ Vgl. oben, S. 29f.

³⁷⁶ Vgl. Gespräch mit dem Oberbürgermeister von Regensburg vom 17.12.2012

³⁷⁷ Vgl. u. a. Bürgergutachten zur Zukunft des ländlichen Raumes in Bayern

³⁷⁸ Vgl. Gespräch mit dem Baudirektor der Stadt Regensburg vom 10.10.2012

³⁷⁹ Vgl. Gespräch mit externem Projektleiter der Bürgerbeteiligung vom 14.11.2012

³⁸⁰ Vgl. Gespräch mit dem Baudirektor der Stadt Regensburg vom 10.10.2012

Lebensumwelt verbunden sind³⁸¹. Eine Bürgergutachterin sieht den Grund für das Abweichen von abstrakten hin zu konkreten Empfehlungen in der Betroffenheit einiger PZ-Teilnehmer von bestimmten Themen³⁸².

Dieser Fixierung auf die eigenen Bedürfnisse und somit auf die konkrete Maßnahmenebene kann auf verschiedenen Wegen begegnet werden. Sie soll zum einen durch die ersten Arbeitseinheiten des Arbeitsprogramms aufgehoben werden. Dafür bieten sich die ersten beiden Tage mit ihren Arbeitseinheiten, wie etwa zur Theorie der Stadtentwicklungsplanung oder zu den unterschiedlichen Interessensgruppen, an³⁸³.

Neben einem geeigneten Arbeitsprogramm hängt aber die Qualifizierung der Bürger für die Themenstellung wesentlich von den beteiligten Moderatoren und Referenten ab.

Die Referenten sollen den Bürgern an Hand ihres Fachwissens die nötigen Informationen zur Bearbeitung der Themenstellung liefern. Dabei ist neben der bloßen Weitergabe von Informationen die generelle Befähigung des Bürgers für die Planungsaufgabe entscheidend. Von Seiten der Verwaltung wird bemängelt, dass einige Referenten auf der Ebene des direkten Lebensumfelds der Bürger die Arbeitseinheiten eingeleitet haben³⁸⁴. Zwar scheint es aus didaktischen Gründen sinnvoll, die Teilnehmer zunächst über konkrete Erfahrungen an abstrakte Themen heranzuführen, dennoch muss es dem Referenten abschließend gelingen den Bürger für die übergeordnete, abstrakte Planungsaufgabe zu befähigen. Dies scheint laut Stadtverwaltung den Referenten im erforderlichen Maße nicht gelungen zu sein³⁸⁵.

Obwohl die Moderatoren nicht über das entsprechende Fachwissen zur Thematik verfügen können, kommt auch ihnen die Aufgabe der Qualifizierung der Bürger für die Themenstellung zu. Sie können die Bürger zwar nicht inhaltlich für die Aufgabenstellung qualifizieren, aber ihnen die Aufgabenstellung stets bewusst machen und auf den Unterschied zwischen einer konkreten und abstrakten Ebene wiederkehrend hinweisen. Dies ist schließlich der Inbegriff jeder Moderationsleistung, versteht man doch unter Moderation die Leitung von Diskussionen³⁸⁶. So hätte die Verwaltung erwartet, die Moderatoren hätten die Bürger auf die mangelnde abstrakte Ebene ihrer Vorschläge hingewiesen³⁸⁷.

Demnach ist folgender **Vorschlag** zu formulieren:

Intensive Gespräche mit allen beruflich beteiligten Akteuren führen

An einem unmittelbaren informellen Beteiligungsverfahren, insbesondere bei einer Planungszelle, sind wohl erwogene Referenten und Moderatoren beruflich involviert. Sie sollen in unterschiedlicher Weise zur Qualifizierung des Bürgers beitragen. Dazu ist es jedoch wichtig, dass den einzelnen beruflichen Akteuren auch klar ist, wozu die Bürger befähigt werden sollen. Eine intensive Kommunikation zwischen den beruflich beteiligten Akteuren, wie Moderatoren und Referenten, und der externen Projektleitung als auch der Gemeinde ist daher sinnvoll und notwendig. So könnte eine mögliche Ursache in Regensburg an fehlenden Vorge-

³⁸¹ Vgl. Gespräch mit dem Oberbürgermeister von Regensburg vom 17.12.2012

³⁸² Vgl. Gespräch mit einer Bürgergutachterin Regensburgs vom 2.11.2012

³⁸³ Vgl. Tabelle 4 Arbeitsprogramm Planungszellen Regensburg, S. 81

³⁸⁴ Vgl. Gespräch mit dem Baudirektor der Stadt Regensburg vom 10.10.2012

³⁸⁵ Vgl. Gespräch mit dem Baudirektor der Stadt Regensburg vom 10.10.2012

³⁸⁶ Vgl. Kostka 2008, S. 588 aus Fürst, Sinning 1996, S. 220

³⁸⁷ Vgl. Gespräch mit dem Baudirektor der Stadt Regensburg vom 10.10.2012

sprächen der Projektleitung mit den jeweiligen Referenten der Planungszelle gelegen haben.³⁸⁸

Ein direkter Austausch im Sinne eines intensiven Gesprächs könnte hierbei zur Verdeutlichung der Themenstellung und der Aufgabe des jeweiligen Akteurs beitragen. Die Moderatoren und Referenten sollten so verinnerlichen, was die Problemstellung ist und was sie an die Bürger vermitteln oder wozu sie diese qualifizieren müssen.

Dennoch muss ein Mangel in der Qualität der Bürgerempfehlungen nicht zwingend zu einem Misserfolg der Bürgerbeteiligung im Sinne fehlender Umsetzung führen. Schließlich kann, wie beschrieben³⁸⁹, eine erfolgreiche Umsetzung der Beteiligungsergebnisse darin bestehen, die wesentlichen Grundgedanken der Bürgerempfehlungen in die Arbeit der Verwaltung aufzunehmen und somit zwar von konkreten Vorschlägen der Bürger abzuweichen jedoch trotzdem der Grundidee nachzukommen und diese im Stadtentwicklungsplan zu integrieren. Von Seiten der externen Projektleitung wurde vermutet, dass die Verwaltung möglicherweise zu kritisch bzw. anspruchsvoll gegenüber der Qualität der Empfehlungen gewesen sei³⁹⁰. Die Projektleitung verweist darauf, dass eine Planungszelle von vier Tagen mit einem komplexen Thema wie dem Stadtentwicklungsplan nicht Ergebnisse hervorbringen kann, wie sie die Stadtverwaltung auf Grund ihrer Erfahrungen und ihres Wissens generieren könnte³⁹¹. Bei einer Bürgerbeteiligung geht es laut eines Beteiligungsexperten weniger darum, eine Expertenempfehlung auf Niveau der Stadtverwaltung einzuholen, sondern vielmehr um eine wirkliche Bürgerempfehlung³⁹².

In Regensburg bleibt die Frage offen, ob der Mangel an abstrakten Empfehlungen der Verwaltung vielleicht sogar entgegengekommen ist. Dies kann schließlich als Vorwand dienen, sich nicht intensiv mit der Arbeit der Bürger auseinander setzen zu müssen.

Der Verwaltung als Umsetzungsorgan der Gemeinde kommt im Nachgang eines Bürgerbeteiligungsverfahrens bei Behandlung der Ergebnisse eine maßgebliche Stellung zu. So finden die Empfehlungen, die aus einer Bürgerbeteiligung hervorgehen, nach dem Verfahren stets Eingang in die Verwaltung, wo sie überprüft und bewertet werden. Laut dem Oberbürgermeister Regensburgs hat die Verwaltung sogar die Macht, die Ergebnisse einer Bürgerbeteiligung „*tot zu machen*“, indem sie durch ihr „*Herrschaftswissen*“ die Empfehlungen ablehnt³⁹³. Der Einstellung der Verwaltung gegenüber der Bürgerbeteiligung und deren Ergebnissen kommt also eine maßgebliche Bedeutung für den Erfolg der Realisierung zu.

Besonders bei abstrakten Themenstellungen, die nicht dem Bereich der Projekt- und Umsetzungsarbeit sondern der Planung unterfallen, ist die Möglichkeit gegeben, dass die Verwaltung sich in ihrer ureigenen, speziellen Kompetenz durch die Beteiligung der Bürger beschnitten sieht. Dies kann dazu führen, dass die Verwaltung den Bürgerempfehlungen unangemessen kritisch gegenübersteht.

Daraus leitet sich folgender **Vorschlag** ab:

³⁸⁸ Es sei aber darauf verwiesen, dass sehr wohl Vorgespräche mit der jeweiligen Institution geführt wurden.

³⁸⁹ Vgl. oben, S. 41

³⁹⁰ Vgl. Gespräch mit externem Projektleiter der Bürgerbeteiligung vom 14.11.2012

³⁹¹ Vgl. Gespräch mit externem Projektleiter der Bürgerbeteiligung vom 14.11.2012

³⁹² Vgl. Gespräch mit externem Projektleiter der Bürgerbeteiligung vom 14.11.2012

³⁹³ Vgl. Gespräch mit dem Oberbürgermeister von Regensburg vom 17.12.2012

Wächterfunktion der Politik

Eine Einstellung der Verwaltung gegenüber den Beteiligungsergebnissen, wie sie oben aufgezeigt wurde, ist in Regensburg nicht sicher festzustellen. Generell ist aber darauf hinzuweisen, dass sich eine solche Haltung und Vorgehensweise der Verwaltung in jedem Fall verbietet und die Gemeinde damit die Vorteile gefährdet, die eine Bürgerbeteiligung beinhaltet³⁹⁴.

Folglich muss die Politik eine Wächterfunktion gegenüber der Verwaltung ausüben, um deren Arbeit zu kontrollieren. Dieser Aufgabe ist sich die Politik in Regensburg auch bewusst.³⁹⁵

Eine Wächterfunktion kann die Politik einnehmen, in dem sie sich beispielsweise von der Verwaltung regelmäßig Bericht erstatten lässt. Dies wäre unter anderem durch die Einrichtung *temporärer zusätzlicher Strukturen* möglich³⁹⁶.

Geringe Teilnahme der Verwaltung am Verfahren

Ein diskussionswürdiger Aspekt für den Erfolg des Beteiligungsprozesses „Perspektiven für Regensburg“ ist die geringe aktive Teilnahme der Verwaltung während der Durchführung der Planungszelle³⁹⁷. Zwar nahmen vereinzelt Verwaltungsangestellte als Referenten bei der Einführung in Arbeitseinheiten teil, sie waren aber schließlich nicht während der Ausarbeitung von Empfehlungen und deren Präsentation im Plenum vor Ort. Sie haben demzufolge weder die Arbeit der Bürger noch deren Engagement oder Nachdruck bei bestimmten Argumenten unmittelbar erlebt. Dies hätte mit Sicherheit Auswirkungen auf die Umgangskultur und die Umsetzung der Bürgerempfehlungen gehabt.

Verwaltung, Bürger und externe Projektleitung stehen der Nicht-Teilnahme der Verwaltung während der Planungszelle in einigen Aspekten durchaus positiv gegenüber. Die Verwaltung sieht darin die Chance, dass die Bürger sich auf die Kommunikation und Diskussion untereinander konzentrieren³⁹⁸. Wäre sie während des Verfahrens stets beteiligt, bestünde die Gefahr, dass die Bürger ihre Kommunikation hauptsächlich auf sie ausrichten.

Die Bürger bewerten ebenso positiv, dass die Verwaltung nicht am Beteiligungsverfahren teilgenommen hat. Sie befürchten, die Verwaltung könne sie zu sehr in ihren Empfehlungen beeinflussen oder den Versuch unternehmen, ihre festgelegten Vorstellungen dem Bürger einzureden³⁹⁹. Die Projektleitung sieht in einer aktiven Teilhabe der Verwaltung ebenfalls die Gefahr der Manipulation der Bürgergutachter. So bestehe das Risiko, dass die Verwaltung die Bürger für ihre Ideen und Vorstellungen instrumentalisiert⁴⁰⁰. Zwar wurde die Einstellung der Verwaltung gegenüber bestimmten Themen während der vorbereitenden Informationen vor einer Arbeitseinheit deutlich, wenn hier die Verwaltung als Referent herangezogen wurde. Aber innerhalb der Diskussion der Bürger untereinander, wurde trotz dessen frei und unabhängig von der Einstellung der Verwaltung diskutiert. Aus dem Blickwinkel der Bürger wird zudem bei einer solch abstrakten Themenstellung auch keine Notwendigkeit gesehen,

³⁹⁴ Vgl. Zum Nutzwert unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung, oben, S. 18ff.

³⁹⁵ Vgl. Gespräch mit dem Oberbürgermeister von Regensburg vom 17.12.2012

³⁹⁶ Vgl. unten, S. 97

³⁹⁷ Diesen Aspekt auch am Beispiel Regensburg zu hinterfragen scheint interessant, wurde doch beim Bürgerforum in München die Teilnahme der Verwaltung als höchst hilfreich und positiv von allen Beteiligten erachtet. Vgl. oben, S. 68ff.

³⁹⁸ Vgl. Gespräch mit dem Baudirektor der Stadt Regensburg vom 10.10.2012

³⁹⁹ Vgl. Gespräch mit einer Bürgergutachterin Regensburgs vom 2.11.2012

⁴⁰⁰ Vgl. Gespräch mit externem Projektleiter der Bürgerbeteiligung 23.11.2012

die Verwaltung in der Rolle des Beraters an der Diskussion zu beteiligen, da für die abstrakte Ebene Detailwissen der Verwaltung für den Bürger nicht notwendig erscheint⁴⁰¹. Zudem besteht die Möglichkeit, dass die Verwaltung durch ihre meist schon festgelegten Einstellungen und Vorstellungen innerhalb der Diskussion kreative, neue Ideen von Seiten der Bürger „kaputt diskutiert“. Somit könnte die aktive Teilnahme der Verwaltung dazu führen, dass Kreativität und Offenheit der Bürger gehemmt werden.

Andererseits kann es dennoch von Nutzen sein, die Verwaltung während des Beteiligungsverfahrens teilnehmen zu lassen. Dies gilt für den Erfolg der Umsetzung und den der Änderung der generellen Umgangskultur. Das Detailwissen der Verwaltung wäre in mancher Hinsicht doch für die Qualität und Brauchbarkeit der Bürgerempfehlungen dienlich gewesen. Die Verwaltung sieht in einer aktiven Teilhabe die Chance, unnötige oder für die Aufgabenstellung nicht zielführende Diskussionen zu vermeiden. Sie verweist dabei auf Empfehlungen, welche bereits vor dem Verfahren von der Verwaltung geprüft und begründet abgelehnt wurden.⁴⁰²

Die Teilnahme der Verwaltung könnte die Zahl der abwegigen Vorschläge mittels des Fachwissens der Verwaltung minimieren, und somit die Arbeit der Verwaltung im Nachgang erleichtern.

Die Teilnahme der Verwaltung kann zudem ein wichtiges Zeichen gegenüber den Bürgern setzen. Es vermittelt ihnen, dass jenes Verfahren einen hohen Stellenwert bei den Planungsverantwortlichen hat und ernst genommen wird. Die Teilnahme der Verwaltung hätte also in Bezug auf die Umgangskultur durch den direkten Kontakt zum Bürger positive Auswirkungen.

Es ist daher folgendes **vorzuschlagen**:

Verwaltung kann am Beteiligungsverfahren teilnehmen

Die Teilnahme der Verwaltung während eines Bürgerbeteiligungsverfahrens ist ein schmaler Grat. Generell ist sie als sinnvoll zu erachten. Allerdings sind hierbei einige Vorgaben zu machen bzw. hat sich die Verwaltung in einigen Punkten zurückzunehmen.

Sie darf gegenüber den Bürgern nicht zu dominant sein, um Kreativität und Offenheit des Verfahrens zu gewährleisten. Dennoch sollte sie in ihrer beratenden Funktion im Sinne der Umsetzbarkeit der Ergebnisse steuernd in die Diskussion eingreifen. Sie sollte jedoch nicht teilnehmen, um selbst Vorschläge zu formulieren und damit die Aufgabe der Bürger übernehmen. Vielmehr geht es um eine passive bzw. zurückhaltende Teilnahme. Dabei bedeutet passiv jedoch nicht Desinteresse auszustrahlen, sondern zurückhaltend im Beteiligungsverfahren zu agieren, also sich aufgeschlossen und engagiert gegenüber dem Bürger zu verhalten. Dies bedeutet, dass sie womöglich nur aktiv bei der Begrüßung agiert und hierbei ihre positive Einstellung gegenüber dem Bürgern vermittelt oder sich erst dann zu Wort meldet, wenn sie vom Bürger als Berater eingefordert wird bzw. die Gefahr besteht, dass die Bürger abwegige Inhalte diskutieren.

Fehlende Rückmeldung

Trotz oben genannter qualitativer Mängel der Bürgerempfehlungen für einen Stadtentwicklungsplan verweist die Verwaltung darauf, Empfehlungen in den Stadtentwicklungsplan übernommen oder vorgeschlagene, konkrete Projekte direkt umge-

⁴⁰¹ Vgl. Gespräch mit einer Bürgergutachterin Regensburgs vom 2.11.2012

⁴⁰² Vgl. Gespräch mit dem Baudirektor der Stadt Regensburg vom 10.10.2012

setzt zu haben, wie beispielsweise die Einrichtung von Mehrgenerationenhäusern⁴⁰³. Auch der Zusammenschrift „Stellungnahmen der Verwaltung und Beschlussvorschläge“ ist zu entnehmen, dass einige Bürgervorschläge angenommen wurden. Die Verwaltung ist aber der Auffassung, dass sie diesen Erfolg nicht direkt an die Bürger kommunizieren müsse. Sie sieht die Aufgabe bei den engagierten Bürgern selbst, sich über den Internetauftritt der Stadt Regensburg und die dortigen Veröffentlichungen über Vorhaben und Beschlüsse der Stadt zur Umsetzung der Beteiligungsergebnisse zu informieren⁴⁰⁴. Diese Einstellung, keine Rückmeldung an die Bürger zu geben, ist höchst diskussionswürdig.

Zwar ist die Auffassung nicht völlig unberechtigt, dass Teil des bürgerschaftlichen Engagements auch die Information über die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse sein kann. Die Bürger sehen die Möglichkeit der eigenständigen Überprüfung ebenfalls, bemängeln aber den hohen Zeitaufwand, welcher damit verbunden wäre⁴⁰⁵.

Die Aufgabe der Information über den Umgang mit den Beteiligungsergebnissen und deren Realisierung ist jedoch im Sinne der Klugheit und des Eigeninteresses eindeutig auf Seiten der Verwaltung zu sehen, selbst wenn dies nicht ihrem üblichen Handeln entspricht, wo sie doch sonst hoheitlich an den Bürger herantritt. Der Gemeinde kommt eine ausdrückliche Bringschuld zu⁴⁰⁶. Sie hat schließlich den Bürger zur Mitwirkung aufgefordert und sich auf Augenhöhe und direkten Kontakt mit ihm begeben. Eine fehlende Rückmeldung bedeutet einen Abbruch dieses neu geschaffenen, noch nicht gefestigten Kontakts zum Bürger. Dies kann den Aufbau einer neuen Umgangskultur zwischen beiden behindern. Zwar kann die Basis hierfür im einzelnen Teilnahmeverfahren gelegt werden. Dauerhaft aber kann sie nur entstehen, wenn das neue Verhältnis zwischen Bürger und Gemeinde, wie es im Verfahren vorhanden ist, über die Durchführung eines Verfahrens hinaus Bestand hat.

Die Fortführung der neuen Kommunikation ist auch deshalb wichtig, da die Bürger nach der Bürgerbeteiligung einer tatsächlichen Umsetzung der Beteiligungsergebnisse eher skeptisch gegenüberstehen⁴⁰⁷. Kommunikation über den Erfolg der Bürgerbeteiligung ist damit ein wichtiger Ansatz, um dieser skeptischen Haltung entgegenzuwirken und Vertrauen zu schaffen. Eine Rückmeldung dient als Beleg dafür, dass sich die Verwaltung und Stadtpolitik mit den Ergebnissen ernsthaft auseinandergesetzt haben. Sie stellt zudem den Ausgleich für das Engagement der Bürger dar. So wiegt eine überdies mehr symbolische Aufwandsentschädigung das eingebrachte Engagement und Vertrauen der Bürger bei weitem nicht auf.

Bei Teilnahmeprozessen mit einem abstrakten Thema, wie in Regensburg, ist eine Rückmeldung von besonderer Bedeutung, da Umsetzung hier nicht wie bei konkreten Projekten für die Bürger in ihrem Lebensumfeld erfahrbar ist. Die Wahrnehmung dieses Erfolgskriteriums ist hier also erschwert. Die Problematik, dass die Aufgabenstellung eines Stadtentwicklungsplans hinsichtlich des Erfolgs der Umsetzung zu wenig konkret und für die Bürger nicht unmittelbar feststellbar ist und somit eine Wahrnehmung des Erfolgs erschwert ist, wird auch von der externen Projektleitung gesehen⁴⁰⁸.

⁴⁰³ Vgl. Gespräch mit dem Baudirektor der Stadt Regensburg vom 10.10.2012

⁴⁰⁴ Vgl. Gespräch mit dem Baudirektor der Stadt Regensburg vom 10.10.2012

⁴⁰⁵ Vgl. Gespräch mit einer Bürgergutachterin Regensburgs vom 2.11.2012

⁴⁰⁶ Selbst wenn es keine Umsetzung gäbe, wäre eine Rückmeldung als wichtig anzusehen. In diesem Falle wäre eine Begründung hierfür an die Bürger zu geben.

⁴⁰⁷ Dies kann auch die externe Projektleitung bestätigen (Vgl. Gespräch mit externem Projektleiter der Bürgerbeteiligung vom 14.11.2012)

⁴⁰⁸ Vgl. Gespräch mit externem Projektleiter der Bürgerbeteiligung vom 14.11.2012

Fehlende Kommunikation im Nachgang eines Beteiligungsverfahrens schafft Raum für Vermutungen und mögliche Fehlinterpretationen der Bürger. So kann eine fehlende Resonanz dazu führen, dass das Beteiligungsverfahren als schlichte Alibifunktion für die Stadtpolitik erachtet wird. Es erweckt laut Projektleitung auf jeden Fall den Anschein, als ob Ergebnisse keine Verwirklichung gefunden haben, denn sonst wäre die Politik stolz darauf und würde dafür werben.⁴⁰⁹ Rückmeldung wirkt als deutliches Signal für eine Umsetzung. Die Politik ist ja auf eine fortlaufende Akzeptanz der Bürger bedacht, da sie wiedergewählt werden möchte. Die Gelegenheit, sich in ein positives Licht zu rücken, wird also nicht genutzt.

Bezüglich der fehlenden Rückmeldung an die Bürger ist für Regensburg und im Allgemeinen Folgendes **vorzuschlagen**:

Rückmeldung geben

Die bisherigen Ausführungen haben die Rückmeldung als zwingende Notwendigkeit für den Erfolg aufgezeigt. Der Oberbürgermeister von Regensburg bezeichnet dies sogar als einen Lerneffekt der Stadt Regensburg^{410, 411}.

Es stellt sich jedoch die Frage, in welcher Weise über den Umgang mit den Beteiligungsergebnissen und ihre Auswirkungen sinnvoll berichtet werden kann:

Schriftliche Rückmeldung

Eine Rückmeldung an den Bürger kann zum einen in schriftlicher Form gegeben werden. Als vorbildhaft hierfür ist auf den Abschlussflyer zum Stadtviertelkonzept Nahmobilität in München zu verweisen. Eine schriftliche Rückmeldung, wie sie beim Stadtviertelkonzept Nahmobilität vorgenommen wurde, sollte übersichtlich sein und darstellen, inwieweit Umsetzungen schon stattgefunden haben, welche Maßnahmen in welchen Zeiträumen noch realisiert werden können und welche Vorschläge warum keine Umsetzung finden⁴¹².

Die geschaffene Transparenz im Nachgang der Bürgerbeteiligung ist ganz im Sinne der Verbesserung der allgemeinen Umgangskultur. Dennoch bedeutet eine schriftliche Rückmeldung wieder nur eine einseitige Kommunikation von Gemeinde Richtung Bürger. Noch stärker kommt dem Anliegen einer neuen Umgangskultur die Idee der Resonanz-Gruppe nach.

Resonanz-Gruppe (nach dem Vorbild Vorarlberg)

Die Idee einer Resonanz-Gruppe stammt aus einem Bürgerbeteiligungsprozess in Vorarlberg zur Erörterung von Zukunftsfragen. Sie wurde im Nachgang zweier Beteiligungsverfahren (BürgerInnen-Rat und Dialogforum) eingesetzt. Es waren dazu sowohl allgemein interessierte Bürger als auch die Teilnehmer der vorgegangenen Verfahren eingeladen.⁴¹³ Seitens der Gemeinde nahmen Vertreter aus Politik und Verwaltung an ihr teil. Innerhalb dieser Gruppe wurde über die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung diskutiert. Damit unterliegen die Planungsverantwortlichen einem gewissen Zwang, sich mit den Beteiligungsergebnissen auseinanderzusetzen. Die Resonanz-Gruppe dient gleichzeitig als Rückmeldung für die beteiligten

⁴⁰⁹ Vgl. Gespräch mit externem Projektleiter der Bürgerbeteiligung 23.11.2012

⁴¹⁰ Vgl. Gespräch mit dem Oberbürgermeister von Regensburg vom 17.12.2012

⁴¹¹ Vgl. Bürgerbeteiligungsverfahren zur Beteiligungskultur in Regensburg: Dort wird als Mangel der Beteiligung die mangelhafte Umsetzung gesehen. (vgl. Citycom 2007, S. 17)

⁴¹² Auch im Gespräch mit einer Bürgergutachterin wurde die Gliederung einer Rückmeldung über die Bürgervorschläge in „Nicht umsetzbar“, „teilweise mitberücksichtigt“ oder „voll berücksichtigt“ als wünschenswert benannt.

⁴¹³ Vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung – Büro für Zukunftsfragen 2011, S. 1f.

Bürger, was die Planungsverantwortlichen aus den Ergebnissen machen und weshalb.⁴¹⁴

Auch bei den befragten Bürgern in Regensburg und München hätte großes Interesse an der Teilnahme an einer solchen Resonanz-Gruppe bestanden.

Ihr Vorteil im Vergleich zu einer schriftlichen Rückmeldung liegt in einem erneuten persönlichen Kontakt und Dialog zu den Planungsverantwortlichen, was ganz im Sinne der Änderung der generellen Umgangskultur ist. Allerdings setzt eine solche Resonanz-Gruppe anhaltendes Engagement der Bürger voraus, welches bei einer schriftlichen Rückmeldung nicht notwendig ist.

Es wäre sicherlich sinnvoll, eine solche Instanz als Teil des Verfahrens zu integrieren. Stünde somit gleich zu Beginn des aktiven Beteiligungsverfahrens fest, dass ein Verfahren ebenfalls die Beteiligung im Nachgang beinhaltet, so könnte dies motivierend auf die Teilnehmer wirken. Denn eine solche Ankündigung vermittelt von Anfang an den Eindruck von Ernsthaftigkeit und Ernstnehmen der Arbeit der Bürger durch die Planungsverantwortlichen.

Parteipolitisches Handeln des Stadtrats

Unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung ist ein entscheidender Ansatz, der sich gegen Politikverdrossenheit und Politikfremde der Bürger richtet⁴¹⁵. In Regensburg besteht allerdings der Verdacht, dass die Politik den Geist dieses Ansatzes auf unterschiedliche Weise missachtet hat. Dies kann sich schließlich auf den Erfolg der Änderung der Umgangskultur auswirken.

Von der externen Projektleitung wird vermutet, die Bürgerbeteiligung diene nicht dem Stadtentwicklungsplan sondern in Wirklichkeit der Fragestellung zur Umgehungsstraße⁴¹⁶. Die Bürgerbeteiligung sollte demnach einer unbefangenen Auseinandersetzung mit diesem Projekt ermöglichen. Zwar sieht die Projektleitung dieses Vorgehen als strategisch richtig an⁴¹⁷, dem im Sinne der Fragestellung zur Umgehungsstraße zuzustimmen ist, dennoch ist es bezüglich der weiteren Beteiligungsergebnisse und gegenüber den Bürgern als höchst kritisch zu bewerten. Es besteht die Gefahr, dass sich die Planungsverantwortlichen mit den anderen Bürgerempfehlungen außerhalb dieser Verkehrsproblematik nicht ernsthaft auseinandersetzen und damit die Umsetzung einiger Bürgerempfehlungen verhindert wird. Selbst wenn ein solches Taktieren der Politik nicht fremd sein sollte, ist es jedenfalls kein Mittel gegen die Politikverdrossenheit.

Ein weiterer Aspekt, welcher auf ein parteipolitisches Handeln im Zuge der unmittelbaren informeller Bürgerbeteiligung hinweisen kann und damit nicht der Politikverdrossenheit und -fremde entgegenwirkt, ist das Verhalten der oppositionellen Partei im Beteiligungsprozess. In einem Gespräch mit einem Verwaltungsangestellten wird deutlich, dass die oppositionelle Partei die wohl unbeabsichtigten Verzögerungen in der Fertigstellung des Bürgergutachtens, begründet durch darin enthaltene Mängel, als bösen Willen der regierenden Partei auslegt⁴¹⁸. Damit schürte die Opposition den Eindruck, die Politik wolle die Bürgerempfehlungen nicht umsetzen. Diese Vorwürfe werden die Bürger bezüglich der tatsächlichen Wirkung ihrer Arbeit irritiert haben.

⁴¹⁴ Vgl. Amt der Vorarlberger Landesregierung – Büro für Zukunftsfragen 2010, S. 18

⁴¹⁵ Vgl. oben, S. 22

⁴¹⁶ Vgl. Gespräch mit externem Projektleiter der Bürgerbeteiligung 23.11.2012

⁴¹⁷ Vgl. Gespräch mit externem Projektleiter der Bürgerbeteiligung 23.11.2012

⁴¹⁸ Vgl. Gespräch mit dem Baudirektor der Stadt Regensburg vom 10.10.2012

Das Verhalten der Politik nach parteipolitischem Kalkül hinsichtlich der Umgehungsstraße und das Verhalten der oppositionellen Partei führen zu Verdrossenheit und Argwohn der Bürger gegenüber der Politik schlechthin, was dem geistigen Ansatz der Bürgerbeteiligung entgegensteht. Im Sinne einer Änderung der generellen Umgangskultur darf es dies nicht gegeben. Dadurch geht das Vertrauen zwischen Gemeinde und Bürger verloren. Dies hatte vermutlich in Regensburg zur Folge, dass die Vermutung im Raum stand, die Bürgerbeteiligung sei eine bloße Wahlkampfveranstaltung gewesen. Es kommt hierbei der Verdacht auf, der Bürger sei von der Politik hinters Licht geführt worden und sein Engagement für das Gemeinwohl sei missbraucht worden.

Es sei dahingestellt, ob die Planungszelle tatsächlich nur der Frage der Umgehungsstraße dienen sollte oder ob die Politik die Beteiligung als Wahlkampfveranstaltung genutzt hat, aber der Verdacht hat die Bürger irritiert und kann damit die Änderung der generellen Umgangskultur gefährden.

Im Hinblick auf die geschilderte, nicht entkräftete Problematik ist Folgendes **vorzuschlagen**:

Offenheit, Ehrlichkeit und Glaubwürdigkeit der Politik

Parteipolitisches Kalkül im Rahmen weicher Instrumenten ist keine Seltenheit⁴¹⁹. Schließlich gehört es zum politischen Alltag. Dennoch ist bei unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung jegliche Parteipolitik und parteipolitisches Kalkül außer Acht zu lassen. Dementgegen sollte sich die Politik im Beteiligungsprozess offen, ehrlich und glaubwürdig präsentieren. Es darf niemals der Verdacht auf Seiten der Bürger entstehen, die Politik spiele mit „gezinkten Karten“. Das Anliegen der Politik muss stets glaubwürdig sein und gegenüber dem Verdacht erhaben, es sei ein anderes als sie vorgibt.

Zum Zeitpunkt der Beteiligung

Ein wichtiger Aspekt bei der Frage nach den Gründen für Erfolg oder Misserfolg einer unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung ist sicherlich der Zeitpunkt im gesamten Planungs- und Entscheidungsprozess, an welchem diese stattfindet. Bürgerbeteiligung soll schließlich die Mitwirkung der Bürger ermöglichen. Der wirkliche Einfluss auf den Planungs- und Entscheidungsprozess ist aber abhängig vom Zeitpunkt des Einbezugs der Bürger. Wird zu spät beteiligt, wenn schon alle wichtigen Entscheidungen getroffen wurden oder wenn die Planungen schon so weit fortgeschritten sind, dass Änderungen kaum noch möglich sind, können die Ergebnisse keinen oder nur erschwert Einfluss nehmen.

In Regensburg wurde das Beteiligungsverfahren nach Beendigung der Erstellung eines ersten Planentwurfs eingeführt. Es lässt sich hier über die zeitliche Verortung der Bürgerbeteiligung im Planungsprozess diskutieren⁴²⁰. So herrschen zwischen den verschiedenen Akteuren der Bürgerbeteiligung, wie auch innerhalb einzelner Akteure unterschiedliche Auffassungen bezüglich der Eignung des Zeitpunkts für die Planungszelle „Perspektiven für Regensburg“.

Zum einen sehen die Verwaltung und der Oberbürgermeister Regensburgs den Zeitpunkt der Beteiligung als gut gewählt. Sowohl Verwaltung als auch Teile der Projektleitung sehen es für die Bürgerbeteiligung als hilfreich an, wenn schon Grundlagen

⁴¹⁹ vgl. Gespräch mit ehem. Leiter der obersten Landesplanungsbehörde Bayern vom 24.01.2013

⁴²⁰ Im Vergleich hierzu war der Beteiligungsprozess in München nicht in einen größeren Planungsprozess eingebunden, sondern die Beteiligung war ein für sich allein stehendes Projekt.

wie Pläne und Skizzen etc. für die Beteiligung vorhanden sind⁴²¹. Ein späterer Zeitpunkt, an dem schon gewisse Vorarbeiten getätigt wurden, hat auch den Vorteil, dass wohl die Wahrscheinlichkeit, dass Bürger machbare Vorschläge erarbeiten höher ist, da sie ihre Empfehlungen auf Basis der Arbeit von Politik und Verwaltung vornehmen können. Die Gefahr, dass die Bürger „Luftschlösser“ bauen ist also bei einem späteren Zeitpunkt wegen der schon gegebenen Grundlagen geringer. Ein gegenläufiger Aspekt, welcher mit einer späten Bürgerbeteiligung verbunden sein kann, ist es, dass die Bürgerbeteiligung wenig neue Ideen hervorbringt. In der Zusammenstellung „Stellungnahmen der Verwaltung und Beschlussvorschläge“ ist erkennbar, dass viele Vorschläge von der Verwaltung schon angedacht und im SEP beinhaltet waren. Dies ist zum einen positiv zu werten, da damit die Bürgervorschläge Umsetzung finden und die Arbeit der Verwaltung bestärkt wird. Zum anderen könnte aber der Nutzwert der Beteiligung für die Planungsverantwortlichen sinken, wenn sie durch unmittelbare Bürgerbeteiligung stets nur eine Bestätigung ihrer eigenen Arbeit erhalten.

Andererseits hätte die externe Projektleitung einen früheren Zeitpunkt der Bürgerbeteiligung, also schon bei der Aufstellung des ersten Entwurfs des Stadtentwicklungsplans für sinnvoll erachtet⁴²². Denn mit einem schon bestehenden Entwurf setzt man sich der Gefahr aus, Änderungen vornehmen zu müssen. Dem Entwurfsverfasser fallen dabei Änderungen an der eigenen Arbeit erfahrungsgemäß schwer. Ein früherer Beteiligungszeitpunkt hat schließlich den Vorteil, dass er noch große Spielräume für die Bürger offen hält und ihre Arbeit Bedeutung und Gewichtung im weiteren Planungsprozess erlangt. Dies erhöht die Chancen auf Umsetzung. Eine frühe Bürgerbeteiligung schafft auch größere Motivation. Denn sie zeugt von einem großen Vertrauen der Gemeinde in die Kompetenz des Bürgers, ihn schon bei grundlegenden Fragen und Entscheidungen zu beteiligen.

Im Lichte dessen ist Folgendes **vorzuschlagen**:

Orientierungswerte zum Beteiligungszeitpunkt

Wie die vorangegangenen Ausführungen gezeigt haben, hat jede zeitliche Verortung der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung im Prozess einer kommunalen Entwicklung, ob spät- oder frühzeitig, ihre Vor- und Nachteile. Selbst Bürgerbeteiligungsexperten vermögen keinen allgemein gültigen Zeitpunkt anzugeben⁴²³. Es ist wohl im Einzelfall zu entscheiden, wann ein solcher Prozess im Ablauf der kommunalen Entwicklung Sinn macht. Dennoch lassen sich Orientierungswerte anführen:

Der Beteiligungszeitpunkt muss stets so gewählt sein, dass für den Bürger noch ausreichend Spielraum für eigene Vorschläge bleibt. Ist der Zeitraum so spät, dass die Bürger den Eindruck gewinnen müssen, die Bürgerbeteiligung habe nur Alibifunktion, ist von ihr abzuraten.

Bestehen schon Vorarbeiten der Gemeinde bevor der Beteiligungsprozess initiiert wird, muss gewährleistet sein, dass die Verwaltung offen und bereit ist, Empfehlungen und Änderungen an ihrer Arbeit aufzunehmen. Hierzu sollte sie sich ausdrücklich bekennen. Auch die Politik muss einverstanden und selbstbewusst genug sein, von vorgefertigten Vorstellungen zum kommunalen Entwicklungsvorhaben abzuweichen. Die Planungsverantwortlichen müssen also über genug Selbst-

⁴²¹ Vgl. Gespräch mit dem Baudirektor der Stadt Regensburg vom 10.10.2012

⁴²² Vgl. Gespräch mit externem Projektleiter der Bürgerbeteiligung vom 14.11.2012

⁴²³ Vgl. Symposium der PZ-Protagonisten vom 26.10.2012

kritik verfügen, um liebgewonnene Positionen im Sinne der Bürger abzuändern. Wenn die Pläne zum kommunalen Entwicklungsvorhaben schon „*durch die Hierarchien der Verwaltung sanktioniert sind*“, wird es schwierig sein wieder davon zu lösen⁴²⁴. In einem solchen Falle ist abzuwägen, ob noch eine echte Mitwirkungsmöglichkeit gegeben ist.

Einführung zusätzlicher Strukturen in der Verwaltung

Der Erfolg unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung ist in hohem Maße von der Arbeit innerhalb der Verwaltungen abhängig, da diese sich mit den Ergebnissen und deren möglicher Umsetzung auseinandersetzen müssen⁴²⁵. Besonders wenn die Bürgerempfehlungen des Beteiligungsverfahrens mehrere Zuständigkeiten betreffen ist dies mit einem großen Aufwand und viel Kommunikation innerhalb der Verwaltung verbunden. Die Erstellung eines Stadtentwicklungsplans ist solch ein zuständigkeitsübergreifendes Vorhaben. Ein positiver Aspekt der Bürgerbeteiligung am Stadtentwicklungsplan in Regensburg zeigte sich in der Änderung der üblichen administrativen Arbeitsweise.

Während sich in Verwaltungen häufig Schwierigkeiten bei referatsübergreifenden Arbeiten zeigen, so bildete die Stadt Regensburg eine „interdisziplinäre Arbeitsgemeinschaft“ mit Vertretern der unterschiedlichen Referate⁴²⁶.

Im Gegensatz zur Vorgehensweise der Verwaltung München im Nachgang beim Stadtviertelkonzept Nahmobilität, welche ca. 230 Maßnahmen bearbeiten musste, hatte die Verwaltung in Regensburg etwa 850 Anregungen zu überprüfen. Dennoch ging dies trotz dieser Vielzahl schnell von statten, was sicherlich auf die neue Arbeitsstruktur zurückzuführen ist⁴²⁷.

Beispiel nehmend an der Verwaltung Regensburg ist demnach folgender **Vorschlag** für andere Bürgerbeteiligungsvorhaben zu formulieren:

Temporäre zusätzliche Strukturen schaffen

Einem Bürgerbeteiligungsprozess eine eigene Struktur innerhalb der Verwaltung zu geben erscheint sinnvoll. Eigene Strukturen können dem gesamten Nachgang einen deutlichen Nachdruck verleihen. Durch sie erhält er besonderes Gewicht und besondere Aufmerksamkeit in der Arbeit der Verwaltung.

Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass neue Strukturen alleine im Sinne eines Aktionismus nicht zielführend sind. Sie müssen der Sache dienen, indem sie den Auftrag der Politik zur Umsetzung und Verwirklichung des Bürgervotums sichern. Eine projektbezogene Struktur muss tatsächlich eine schnellere Umsetzung und effektivere Bearbeitung der Bürgerempfehlungen ermöglichen. Sie darf nicht alleine den Zweck erfüllen, der Bürgerbeteiligung Publikumswirksamkeit zu sichern.

⁴²⁴ vgl. Gespräch mit ehem. Leiter der obersten Landesplanungsbehörde Bayern vom 24.01.2013

⁴²⁵ Dies hat sich auch am Beispiel München gezeigt (Vgl. oben, S. 57ff.).

⁴²⁶ Vgl. Gespräch mit dem Baudirektor der Stadt Regensburg vom 10.10.2012

⁴²⁷ Im Vergleich hierzu hatte die Verwaltung in München mit einer enorm langen Bearbeitungszeit zu kämpfen.

5 Zusammenfassung weiterführender Vorschläge für eine erfolgversprechende Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung

Zusammenfassend aus der vorherigen Darstellung der Beispiele lässt sich folgender Katalog von Vorschlägen für eine erfolgversprechende Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung erstellen.

Tabelle 5 Katalog an Vorschlägen für eine erfolgversprechende Umsetzung

ausreichend personelle Kapazitäten schaffen	Bürgerbeteiligung benötigt genug Personal innerhalb der Verwaltung, damit eine schnelle Bearbeitung der Empfehlungen möglich ist.
Temporäre zusätzliche Strukturen schaffen	Bürgerbeteiligung bedarf zusätzlicher, für den Projektzeitraum bestehende Strukturen wie Arbeitsgruppen, damit der Nachgang effektiver verläuft. Zudem erzeugen temporäre zusätzliche Strukturen mehr Druck auf die Beteiligten und geben dem Nachgang ein größeres Gewicht.
Kontinuität in den Zuständigkeiten bewahren	Temporäre Strukturen sollten im Optimalfall mit konstant bleibendem Personal besetzt werden, soweit dies absehbar ist.
Engagement der Planungsverantwortlichen	Bürgerbeteiligung benötigt nicht nur das Engagement der Bürger, sondern auch das Engagement und damit den Willen und Druck von Politik und Verwaltung.
Engagement bekennen und verdeutlichen	Bürgerbeteiligung benötigt Engagement der Planungsverantwortlichen. Zu diesem sollten sich die Planungsverantwortlichen auch bekennen u. a. durch Teilnahme am Verfahren, Öffentlichkeitsarbeit etc., wodurch eine gewisse Selbstbindung an das eigene Engagement gegeben ist.
Umsetzungszeiträume vermitteln und begründen	Bürgervorschläge können häufig nicht sofort realisiert werden. Es ist daher eine Kommunikation über die Umsetzungszeiträume und deren Kategorisierung in kurz-, mittel-, längerfristig umsetzbar sinnvoll. Gleichzeitig sollte eine Begründung für die jeweiligen Umsetzungszeiträume gegeben werden.

Rückmeldung geben (auch bei geringem Umsetzungserfolg)	<p>Rückmeldung der Gemeinde über den Umsetzungserfolg oder den Nachgang selbst kann in unterschiedlicher Weise gegeben werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Zwischenberichte (bei noch anhaltender Überprüfung in der Verwaltung und fehlendem Stadtratsbeschluss) ○ Schriftliche Rückmeldung (z.B. via Flyer) ○ Resonanz-Gruppe ○ Treffen aller Beteiligungsgemeinden ○ Kontinuierliche Rückmeldung
Erfolge stets dem Bürger zusprechen	<p>Bürgerbeteiligung bringt nicht immer nur neue Vorschläge hervor. Dennoch sollte die Verwaltung selbst wenn sie der eigentliche Initiator einer Maßnahme war, der Ruhm den Bürgern überlassen.</p>
Finanzierungsfrage im Vorgang klären	<p>Finanzierung ist Teil des Projektmanagements. Die Frage der möglichen Finanzierung von Bürgervorschlägen sollte stets vor dem Beteiligungsverfahren geklärt werden.</p>
Verwaltung kann am Beteiligungsverfahren teilnehmen	<p>Eine zurückhaltende bzw. passive Teilnahme der Verwaltung am Beteiligungsverfahren scheint förderlich für den Erfolg unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung zu sein, sollte aber im Einzelfall abgewogen werden. Voraussetzung ist, dass die teilnehmenden Akteure der Verwaltung kooperativ und engagiert wirken.</p>
Multiplikatoren schaffen	<p>Wenn Teile der Verwaltung am Beteiligungsverfahren teilnehmen, sollten auf jeden Fall innerhalb der Verwaltung Multiplikatoren gewonnen werden, welche ihre unmittelbaren Erfahrungen und Eindrücke mittelbar an ihre Kollegen weitergeben, die später mit den Beteiligungsergebnissen befasst sein werden.</p>
Offenheit, Glaubwürdigkeit und Ehrlichkeit der Politik	<p>Es darf niemals der Verdacht seitens der Bürger bestehen, die Politik wäre ihnen gegenüber nicht offen und ehrlich in Bezug auf den Bürgerbeteiligungsprozess. Parteipolitisches Kalkül muss bei unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung vollkommen außen vor bleiben.</p>
Offenheit und Transparenz bei einschränkenden Rahmenbedingungen	<p>Auf den Erfolg der Umsetzung einflussnehmende Rahmenbedingungen müssen stets an den Bürger offen und transparent kommuniziert werden.</p>

Presse einbeziehen	Die direkte Teilnahme der Presse am Beteiligungsverfahren selbst ist im Einzelfall zu entscheiden. Die Presse, wenn auch nicht beim Verfahren selbst, mit einzubeziehen ist aber auf jeden Fall sinnvoll.
Intensive Gespräche mit allen beruflich beteiligten Akteuren bezüglich der zu lösenden Thematik führen	Um die Aufgabe eines jeden beruflich am Beteiligungsverfahren teilnehmenden Akteurs deutlich zu machen, sind mit allen intensive Gespräche bezüglich der zu lösenden Thematik zu führen.
Politik als Wächter	Die Verwaltung nimmt eine entscheidende Rolle im Nachgang eines Beteiligungsverfahrens ein. Demzufolge sollte die Politik eine Wächterfunktion im Sinne des Bürgers gegenüber der Verwaltung einnehmen.
Orientierungswerte zum Beteiligungszeitpunkt	Es gilt zwar kein allgemein gültiger Zeitpunkt für die zeitliche Verortung von Bürgerbeteiligung in einem Vorhaben der kommunalen Entwicklung. Dennoch wird empfohlen, die Bürgerbeteiligung so frühzeitig durchzuführen, dass noch ausreichend Spielraum für eigene Vorschläge der Bürger besteht. Der Zeitpunkt sollte so gewählt sein, dass Verwaltung und Politik noch bereit und offen sind, Empfehlungen und Änderungen an den bestehenden bisherigen Arbeitsergebnissen vorzunehmen.

Literaturverzeichnis

- Ackermann P. (2005): Bürgerhandbuch – Basisinformationen und 66 Tipps zum Tun. Schriftenreihe Bundeszentrale für politische Bildung Bdnr. 484. Bonn, 205 S.
- Alemann v., U. (2011): 40 Jahre Bürgerbeteiligung – Demokratie als Wagnis. In: Beck K., Ziekow J. [Hrsg.]: Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wiesbaden, 201-212.
- Amt der Vorarlberger Landesregierung – Büro für Zukunftsfragen [Hrsg.] (2010): Handbuch Bürgerbeteiligung – für Land und Gemeinden. Wien, Bregenz. 54 S.
- Banner G. (1999): Die drei Demokratien der Bürgerkommune. In: von Arnim, H. H. [Hrsg.]: Demokratie vor neuen Herausforderungen. Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bdnr. 130, 133-162
- Backes G. (2011): Geschlechterdifferenz im Engagement. In: Olk T., Hartnuß B. [Hrsg.]: Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim u.a., 65-76.
- Bayerischer Städtetag [Hrsg.] (2012): Bürgerbeteiligung zwischen Marktplatz und Internet. Diskussionspapier. München, 63 S.
- Beck K., Ziekow J. [Hrsg.] (2011): Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wiesbaden. 214 S.
- Bertelsmann Stiftung [Hrsg.] (2010): Politik beleben, Bürger beteiligen – Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle. Gütersloh, 62 S.
- Bischoff A, Selle K., Sinning H. (2007): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen – eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden. Dortmund, Bdnr. 1 Kommunikation im Planungsprozess, 330 S.
- Bogumil J., Holkamp L. (2011): Bürgerkommune. In: Olk T., Hartnuß B. [Hrsg.]: Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim u.a., 41-52.
- Bogumil J., Holtkamp L. (2005): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – eine policyorientierte Einführung. Hagen, 260 S.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2011): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 877 S.
- Citizen Consult – Institut für Bürgergutachten GmbH [Hrsg.] (2002): Perspektiven für Regensburg. Bürgergutachten. Zur Neufassung des Stadtentwicklungsplans für Regensburg. Wuppertal, 176 S.
- Citizen Consult – Institut für Bürgergutachten GmbH [o.J.]: „Perspektiven für Regensburg – Bürgergutachten zum ‚Regensburg-Plan 2000‘ – Projektbericht. 16 S.
- Dauwe-Arnold E. et al. [Hrsg.] (2000): Planungslexikon – ein Leitfaden durch das Labyrinth der Planersprache. Opladen u. a., 381 S.
- DSSW – Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft [Hrsg.] (1998): Partizipative Stadtentwicklung – Bürgergutachten in der Stadtplanung. Erfahrungen aus drei Kommunen Thüringens. DSSW-Schriften 30, Bonn, 62 S.
- Dienel H.-L. (2011): Bürgerbeteiligung. In: Olk T., Hartnuß B. [Hrsg.]: Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim u.a., 203-214.
- Dienel P. C. (2001): Die Planungszelle – eine Beleidigung des Experten? In:

- Gerlach J. [Hrsg.]: Kommunikation und Beteiligung bei Verkehrsprojekten – Beschleunigung oder Behinderung? Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V., Bergisch Gladbach, 147-149.
- Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen FGSV – Arbeitsgruppe Verkehrsplanung [Hrsg.] (2012): Hinweise zur Beteiligung und Kooperation in der Verkehrsplanung. Köln, 70 S.
- Fürst D., Scholles F. [Hrsg.] (2008): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund, 656 S.
- Gerlach J. [Hrsg.]: Kommunikation und Beteiligung bei Verkehrsprojekten – Beschleunigung oder Behinderung? Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V., Bergisch Gladbach, 277 S.
- Holtkamp L., Bogumil J., Kißler L. (2004): Kooperative Demokratie – Förderung von Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung. Hagen, 255 S.
- Holtkamp L. (2000): Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – ein Praxisleitfaden für die Bürgerkommune. Berlin, 151 S.
- Kaase M. (1994): Partizipation. In: Holtmann E. [Hrsg.]: Politik-Lexikon. München u.a., 442-445.
- Klages H., Vetter A. (2011): Bürgerbeteiligung als Weg zur lebendigen Demokratie – Bedingungen für ein realistisches Konzept. In: Stiftung MITARBEIT [Hrsg.]: Die Zukunft der Bürgerbeteiligung. Herausforderungen – Trends – Projekte. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten. Bonn, 228-254.
- König M., König W. (2012): Neue Formen der Bürgerbeteiligung in der Kommunalpolitik. In: Weißeno G., Buchstein H. [Hrsg.]: Politisch Handeln – Modelle, Möglichkeiten, Kompetenzen. Opladen, Berlin, Farmington Hills. 58-73.
- Kostka D. (2008): Moderation und Mediation. In: Fürst D., Scholles F. [Hrsg.]: Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund, 587-601.
- Kubicek H., Lippa B., Westholm H. (2009): Medienmix in der Bürgerbeteiligung. Die Integration von Online-Elementen in Bürgerbeteiligungsverfahren auf lokaler Ebene. Berlin, 275 S.
- Kumpf U. (2011): Mehr direkte Demokratie wagen! In: Beck K., Ziekow J. [Hrsg.]: Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wiesbaden. 15-20.
- KGSt-Bericht (1999): Bürgerengagement - Chancen für Kommunen. Köln, Bericht Nr. 6/1999. 103 S.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung [Hrsg.] (2003): Stadtviertelkonzept Nahmobilität – Mobil im Stadtteil! Bürgergutachten. München, 42 S.
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung [Hrsg.] (2007): Stadtviertelkonzept Nahmobilität – Kurzfassung. München, 19 S.
- Ley, A. (2003): Praxis Bürgerbeteiligung – ein Methodenhandbuch. Bonn, 312 S.
- Litke H.-D. (2007): Projektmanagement. Methoden, Techniken, Verhaltensweisen. München, 399 S.
- Martinsen, R. (2006): Demokratie und Diskurs. Organisierte Kommunikationsprozesse in der Wissensgesellschaft. Baden-Baden, 110 S.
- Nanz P., Fritsche M. (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Bonn, 144 S.

- Jonuschat H. et al. [Hrsg.] (2007): Partizipation und Nachhaltigkeit – Vom Leitbild zur Umsetzung. München, 135 S.
- ÖGUT – Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik [Hrsg.] (2005): Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung – Die Zukunft gemeinsam gestalten. Wien, 63 S.
- Olk T., Hartnuß B. (2011): Bürgerschaftliches Engagement. In: Olk T., Hartnuß B. [Hrsg.]: Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim u.a., 145-162.
- Olk T. (2011): Qualitative Forschung. In: Olk T., Hartnuß B. [Hrsg.] Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim u.a., 705-718.
- Oppermann B. (2011): Die Planungszelle – Wie findet man ein maßgeschneidertes Konzept? Hannover. 2 S.
- Pfenning U., Benighaus C. (2008): Partizipativer Wandel – methodischer Wandel: Neue und klassische Formen der Bürgerbeteiligung im Vergleich. In: Vetter A. [Hrsg.]: Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden, 195-216.
- Pickel S. (2012): Das politische Handeln der Bürgerinnen und Bürger – ein Blick auf die Empirie. In: Weißeno G., Buchstein H. [Hrsg.]: Politisch Handeln – Modelle, Möglichkeiten, Kompetenzen. Opladen, Berlin, Farmington Hills. 39-57.
- Reinert A. (2003): Bürger(innen)beteiligung als Teil der lokalen Demokratie. In: Ley A. [Hrsg.]: Praxis Bürgerbeteiligung – ein Methodenhandbuch. Bonn, 33-40.
- Reinert A. (2000): Repräsentation und Zufallsprinzip: Planungszelle, Bürgergutachten, Zukunfts- und Konsensuskonferenz. Einführung in den Workshop 6. In: Anhelm F. E. [Hrsg.]: Beteiligt! Aber wie? Unser demokratisches Jahrhundert. Loccumer Protokolle 36, Rehburg-Loccum, 63-68.
- Roth R. (2011): Durch Beteiligung zur Bürgerdemokratie. In: Beck K., Ziekow J. [Hrsg.]: Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wiesbaden. 45-56.
- Scholz J. (2011): Warum Kommunen Bürgerinnen und Bürger stärker in Entscheidungsprozesse einbeziehen. Das Beispiel der innovativen Bürgerbeteiligung »Netzwerk Soziale Stadt - Bildung und Soziales« in Neckarsulm. In: Stiftung MITARBEIT [Hrsg.]: Die Zukunft der Bürgerbeteiligung. Herausforderungen – Trends – Projekte. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten. Bonn, 58-75.
- Selle K. (2001): Was? Wer? Wie? Warum? – Möglichkeiten, Probleme, Voraussetzungen einer „nachhaltigen“ Kommunikation. In: Gerlach J. [Hrsg.]: Kommunikation und Beteiligung bei Verkehrsprojekten – Beschleunigung oder Behinderung? Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V., Bergisch Gladbach, 240-271.
- Selle K. (2000): Was? Wer? Wie? Warum? – Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation. KIP Kommunikation im Planungsprozess Band 2. Dortmund, 254 S.
- Stadt Regensburg, Planungs- und Baureferat [o.J.]: Regensburg-Plan 2000. Ergebnisse der Bürgerbeteiligung. Teil B – Stellungnahmen der Verwaltung und Beschlussvorschläge. 124 S.
- Stiftung MITARBEIT [Hrsg.] (2012): Mitarbeiten – Informationen der Stiftung MITARBEIT. Blatt 03/2012, Bonn, 4 S.

- Stock M. (2011): Die Zukunft der Bürgerbeteiligung. In: Stiftung MITARBEIT [Hrsg.]: Die Zukunft der Bürgerbeteiligung. Herausforderungen – Trends – Projekte. Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten. Bonn, 292 S.
- Selle K. (1996): Planung und Kommunikation. In: Selle K. [Hrsg.]: Planung und Kommunikation – Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Wiesbaden, Berlin. 11-20.
- Vetter A. (2008): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden, 282 S.
- Walk H. (2011): Partizipationsformen und neue Beteiligungsprojekte im Rahmen des Governancebegriffs. In: Beck K., Ziekow J. [Hrsg.]: Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wiesbaden. 63-74.
- Wentzel J. (2010): Bürgerbeteiligung als Institution im demokratischen Gemeinwesen. In: Hill H. [Hrsg.]: Bürgerbeteiligung- Analysen und Praxisbeispiele. Baden-Baden, 37-60.
- Wezel H. (2011): Anerkennungskultur. In: Olk T., Hartnuß B. [Hrsg.] Handbuch Bürgerschaftliches Engagement. Weinheim u.a. 635-646
- Wolf H. (2005): Partizipation und Lokale Agenda 21 – Ein interkommunaler Vergleich aus organisationssoziologischer Perspektive. Marburg, 271 S.
- Wortmann R. (2000): Verwaltungsreform, Bürgerbeteiligung und Zivilgesellschaft. In: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlicher Arbeitskreis Osnabrück [Hrsg.]: Kommunale Demokratie im Wandel. Osnabrücker Studien Band 17, 93-144.

Internetquellen

- Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 05.12.2007: <http://www.ris-muenchen.de/R112/R11/DOK/SITZUNGSVORLAGE/1306398.pdf> (10. September 2012)
- Amt der Vorarlberger Landesregierung – Büro für Zukunftsfragen (2011): Was brennt uns unter den Nägeln? Einladung zu einem Experiment in Demokratie – Dokumentation. <http://www.vorarlberg.at/pdf/wasbrennt-dokumentation.pdf> (8. Januar 2013)
- Amt der Vorarlberger Landesregierung – Büro für Zukunftsfragen (2010): Der BürgerInnen-Rat. Eine Informations- und Arbeitsmappe. <http://www.vorarlberg.at/pdf/informations-undarbeitsma.pdf> (8. Januar 2013)
- Dienel P. C. (2002): Die Planungszelle – Zur Praxis der Bürgerbeteiligung. Demokratie funkelt wieder. <http://library.fes.de/pdf-files/stabsabteilung/01234.pdf> (18. November 2012)
- Citycom (2007): Bürgerbeteiligung in Regensburg – Dokumentation mit Empfehlungen. http://www.regensburg.de/sixcms/media.php/121/buergerbeteiligung_schlussbericht_citycom_mai_2007.pdf (18. Februar 2013)
- Friedrich-Ebert-Stiftung – Büro Dresden [Hrsg.] (2005): Kommunalpolitik verstehen. Für junges Politikverständnis. Dresden. <http://www.fes.de/sachsen/pdf/kommunalpolitik.pdf> (18. November 2012)
- Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung [Hrsg.] (2008): Flyer zum Stadtviertelkonzept Nahmobilität Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt – Verfahren und Ergebnisse: http://www.regierung.oberbayern.bayern.de/imperia/md/content/regob/interne/dokumente/bereich3/sg34/nahmobilitaet_ergebnisfolder_sortiert.pdf (14. November 2012)
- Landeshauptstadt München, Büro 3. Bürgermeister [Hrsg.] (2006): Projektbericht des Münchner Bündnis für Ökologie: http://www.muenchen.de/media/lhm/_de/rubriken/Rathaus/rgu/vorsorge_schutz/wasser/seen_und_fluesse/pdf/leitprojekt8_lebendige_baeche_monaco_bericht2006_pdf.pdf (10. September 2012)
- Landeshauptstadt München: Bevölkerung: <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtfinfos/Statistik/Bev-olkerung.html> (5. Februar 2013)
- Landeshauptstadt München: Bürgerbeteiligung: <http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/B-urgerbeteiligung.html> (19. Februar 2013)
- Stadt Regensburg: Stadtentwicklung in Regensburg: <http://www.regensburg.de/rathaus/stadtentwicklung-in-regensburg/entwicklung-des-regensburg-plans-2005/15804> (21. August 2012)
- Stadt Regensburg, Abteilung für Statistik: <http://www.statistik.regensburg.de/> (5. Februar 2013)

Stadt Regensburg, Planungs- und Baureferat (2005) [Hrsg.]: Regensburg-Plan 2005. Leitziele zur Stadtentwicklung.

http://www.regensburg.de/sixcms/media.php/121/regensburg_plan_2005.pdf
(3. September 2012)

Stiftung MITARBEIT: Bürgerforen. <http://www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe/modelle-und-methoden-der-buergerbeteiligung/planungsprozesse-initiieren-und-gestaltend-begleiten/buergerforen/buergerforen-planungszellen/106210/> (11. Januar 2013)

Stiftung MITARBEIT: Planungszelle.

<http://www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe/modelle-und-methoden-der-buergerbeteiligung/planungsprozesse-initiieren-und-gestaltend-begleiten/planungszelle/106207/> (10. September 2012)

<http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtinfos/Statistik/Bev-lkerung.html>, 5.2.2013

ITA – Institut für Technikfolgen-Abschätzung [Hrsg.] (2006): Leitfaden partizipativer Verfahren – Ein Handbuch für die Praxis.

http://epub.oeaw.ac.at/ita/ebooks/Leitfaden_pTA_DE_Feb06.pdf (25. Juli 2012)

Auflistung der Gesprächspartner

Regensburg – Perspektiven für Regensburg

Name	Position	Gesprächsdatum
Hans-Joachim Pfeiff	Baudirektor der Stadt Regensburg/Stadtplanungsamt	10. Oktober 2012
Hans Schaidinger	Oberbürgermeister der Stadt Regensburg	17. Dezember 2012
Dr. Horst Bongardt	Ehem. externe Projektleitung, Citizen Consult GmbH	14. November 2012
Ralf Siegel	Ehem. externe Projektleitung, Citizen Consult GmbH und Moderator während der PZ	23. November 2012
Dr. Sabine Reithinger	Bürgergutachterin	02. November 2012

München – Stadtviertelkonzept Nahmobilität

Name	Position	Gesprächsdatum
Georg-Friedrich Koppen	Ehem. Projektleiter der Verwaltung/ Referat für Stadtplanung und Bauordnung	13. Dezember 2012
Paul Bickelbacher	Stadt- und Verkehrsplaner der Planungsgemeinschaft stadt+plan, heute: ebenfalls Stadtrat der Grünen	04. Dezember 2012
Michael Lonhard	Mitarbeiter des Baureferats	28. November 2012
Kerstin Langer	Ehem. externe Projektleitung durch Komma.Plan	01. Oktober 2012 (Vorgespräche: 14.11.2011; 18.09.2012)
Prof. Dr. Franz Kohout	Bürgergutachter im Bürgerforum	05. November 2012
Michel-Ehrendorf	Bürgergutachter im Bürgerforum	31. Oktober 2012

Allgemeine Gesprächspartner

Name	Position	Gesprächsdatum
Symposium der PZ-Protagonisten (u.a. Prof. Dr. Hilmar Sturm, Dr. Hans-Luidger Dienel, ...)	Bürgerbeteiligungsexperten	26. Oktober 2012
Prof. Dr. Konrad Goppel	Ehem. Leiter der Obersten Landesplanungsbehörde Bayern	24. Januar 2013

Anhang

Zusammenfassung der einzelnen Fragenkataloge zu den Gesprächen in Regensburg

Über den Erfolg von Bürgerbeteiligung

- Was macht für Sie eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung aus? Wie definieren Sie den Erfolg von Bürgerbeteiligungsverfahren?
- Was macht für Sie den Erfolg einer Bürgerbeteiligung aus?
Was können aus Ihrer Sicht Faktoren/Gründe für diesen Erfolg oder Misserfolg sein?
- Wie bewerten Sie den Erfolg der Bürgerbeteiligung am Stadtentwicklungsplan (SEP)? Warum?
- Was haben Sie aus den Erfahrungen bei der Bürgerbeteiligung am SEP gelernt?
- Welche Rolle nimmt Ihrer Meinung nach die Politik im Allgemeinen bei unmittelbarer Bürgerbeteiligung ein? Hier beim SEP auch erfüllt?
- Welche Rolle nimmt die Verwaltung im Allgemeinen bei Bürgerbeteiligungsverfahren ein? Hier beim SEP auch erfüllt?

Vor dem Verfahren

- Wer kam auf die Idee bei der Aufstellung des SEP die Bürger zu beteiligen?
- Wie war die Einstellung innerhalb der Verwaltung und der Politik hierzu?
- Warum fand die Bürgerbeteiligung schon zu einem Zeitpunkt statt, an dem ein 1. Entwurf der Verwaltung schon stand?
War vor der Durchführung des Verfahrens geklärt, wie danach mit den Ergebnissen umgegangen wird?
- Wie verlief die Zusammenarbeit mit der externen Projektleitung?

Über das Verfahren

An Politik und Verwaltung:

- Haben Sie persönlich an einzelnen Schritten des Verfahrens teilgenommen?
Welchen Eindruck hatten Sie?
Wenn nicht, würden Sie im Nachhinein ihre Teilnahme für sinnvoll halten? (um sich ein Bild zu machen etc.)

An externe Projektleitung und Moderatoren:

- Wie sind die Bürger mit der Thematik Stadtentwicklung umgegangen? Denken Sie die Bürger waren befähigt genug um eine solche abstrakte Aufgabe zu bearbeiten?
- Die Verwaltung hat nicht aktiv am Beteiligungsprozess teilgenommen. Hätten Sie das für sinnvoll erachtet?

An Bürger:

- Was hat Ihnen am Beteiligungsverfahren selbst sehr gut gefallen?
- Was hat Sie am Beteiligungsverfahren gestört?
- Was hätte aus Ihrer Sicht bei der Durchführung der Bürgerbeteiligung verbessert werden können und wie?
- Haben Sie bzw. die anderen Teilnehmer sich der Aufgabe gewachsen gefühlt, eine SEP aufzustellen? Was hat Ihnen dabei besonders geholfen, diese Aufgabe zu erfüllen?

Ergebnisse und Umsetzung

An Verwaltung:

- Ist es Ihnen leicht gefallen, das Bürgergutachten in ihre Arbeit zu integrieren?
Warum?

- Wie hat Ihnen die Darstellung der Ergebnisse im Bürgergutachten gefallen? War sie übersichtlich? Hat Sie Ihnen die Einbindung in den Entwurf erleichtert? Etc.
Wäre es sinnvoller gewesen, wenn der Aufbau dem SEP geglichen hätte? Also in den Leitziele und v.a. bei den Leitprojekten?
- In wieweit wurden die Empfehlungen des Bürgergutachtens umgesetzt? Warum?
Können Sie hierzu Beispiele nennen?
- Wurde nach der Durchführung an die Bürger kommuniziert, was daraus geworden ist? Wenn nicht, warum?
- Ist es Ihrer Meinung nach den Bürgern gelungen, den abstrakten Arbeitsauftrag der Erstellung eines Stadtentwicklungsplans gut zu lösen? Woran lag das?
- Denken Sie, dass generell eine Bürgerbeteiligung bei einem solch abstrakten Thema wie der Erstellung eines Stadtentwicklungsplans möglich ist? In wie weit? Welche Voraussetzungen müssten gegeben sein?

An externe Projektleitung und Moderatoren:

- Warum hat man den Verfahrensablauf mit der Übergabe der Ergebnisse beendet? (Resonanz-Gruppe sinnvoll gewesen?)
- Wurde mit den Auftraggebern ausgehandelt, wann eine erste Rückmeldung an die Bürger über die Ergebnisse gegeben werden soll?
- Wie würden Sie die Qualität der Leitziele bewerten? Wie die der Leitprojekte? Mangel an abstrakten Empfehlungen. Bürger taten sich schwer Leitziele festzulegen. Was denken Sie woran lag dieser Umstand?
Ist der Bürger vielleicht allgemein zur Bearbeitung solch abstrakter Themen nicht fähig?
- Was denken Sie, wie könnte man die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse sichern?

An Bürger:

- Wie schätzen Sie selbst die Qualität der PZ-Empfehlungen ein? Waren Sie zufrieden mit dem Ergebnis? Warum?
- Welche Punkte waren den Teilnehmenden besonders wichtig, dass sie umgesetzt werden?
- Was denken Sie, wie viel Einfluss hatte das Bürgergutachten auf die politischen Entscheidungen und die Arbeit der Verwaltung? Warum?
Denken Sie Ihre Arbeit wurde von Verwaltung und Politik ernst genommen? Warum?
- Hätten sie sich mehr Information von Seiten der Stadt (v. a. im Nachgang der Beteiligung) gewünscht, was mit den Ergebnissen ihrer Arbeit geschieht? In wieweit?
- Hätten Sie es für gut gefunden, sich noch mal mit der Verwaltung zu treffen nach der Bürgerbeteiligung? (Resonanz-Gruppe)

An Politik:

- In wieweit sind Sie persönlich bzw. der Stadtrat mit den Beteiligungsergebnissen befasst gewesen?
- Was denken Sie, von welchen Faktoren ist die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse abhängig? Wie kann man die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse erhöhen? Hier beim SEP gelungen?
- In wieweit hatten die Empfehlungen der Bürger Einfluss auf den SEP 2005? Beispiele?

- Hat man den Erfolg/ Umgang mit den Ergebnissen kommuniziert? Weshalb hat man nach der Beteiligung nicht an die Bürger kommuniziert, was aus den Empfehlungen geworden ist?
- Was halten Sie von einer Resonanz-Gruppe?

Generelle „Umgangskultur“

- Würden Sie sagen, dass die Bürgerbeteiligung etwas an der Umgangskultur zwischen Bürgern und Gemeinde geändert hat?
Denken Sie, dass die Gemeinde, also Verwaltung und Politik, nach der Beteiligung offener gegenüber den Bürgern geworden ist? Hat sie sich danach mehr am Bürger orientiert?
Hat Sie Bürger dazu motiviert sich weiterhin mehr zu engagieren?
Denken Sie, dass Verwaltung/Politik offener für Bürgerbeteiligung geworden? Oder offener gegenüber Bürgermeinung mehr Aufmerksamkeit gegenüber dem Bürger?

An Moderatoren und externe Projektleitung:

- Was haben Sie aus den Erfahrungen bei der Bürgerbeteiligung am SEP gelernt?

An die Politik und Verwaltung:

- Fänden Sie es sinnvoll, bei der Aufstellung des nächsten SEP wieder eine Bürgerbeteiligung durchzuführen? Was würden Sie dabei anders machen?

An Bürger:

- Haben Sie oder die anderen Teilnehmer sich nach der Teilnahme an der PZ weiter in ihrer Gemeinde engagiert?
- Würden Sie nochmals an einer Bürgerbeteiligung teilnehmen? Warum?

Über den Erfolg von Bürgerbeteiligung

- Was macht für Sie eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung aus? Wie definieren Sie den Erfolg von Bürgerbeteiligungsverfahren?
- Wie bewerten Sie den Erfolg der Bürgerbeteiligung am Stadtviertelkonzept Nahmobilität (SN)?
- Was sind für Sie wichtige Faktoren, die zum Erfolg oder Misserfolg der Bürgerbeteiligung am Stadtviertelkonzept Nahmobilität beigetragen haben?
- Wo sehen Sie die Rolle und Aufgabe der Verwaltung bei der Bürgerbeteiligung am SN?
- Wo sehen Sie die Rolle und Aufgabe der Politik bei der Bgblg am SN?

Vor dem Verfahren

An Verwaltung:

- Wurde vor dem Verfahren innerhalb der Gemeinde über die Finanzierung der Projekte gesprochen?
- War vor der Durchführung des Verfahrens geklärt, wie danach mit den Ergebnissen in der Verwaltung umgegangen wird?

An externe Projektleitung:

- Wer kam auf die Idee der Bürgerbeteiligung bei der Erstellung des Stadtviertelkonzepts?
- Standen Verwaltung und Politik hinter dieser Initiierung? War Verwaltung und Politik offen für die Beteiligung? An was würden Sie das festmachen?

An Fachplanung:

- Standen Verwaltung und Politik geschlossen hinter der Initiierung der Beteiligung zum SN? An was würden Sie das festmachen?
Warum wurde das Stadtviertelkonzept trotz Haushaltssperre durchgeführt?

Über das Verfahren

An Bürger:

- Was hat Ihnen am Beteiligungsverfahren, also an Durchführung und Ablauf, selbst sehr gut gefallen?
- Was hat Sie am Beteiligungsverfahren gestört?
Wie leicht ist Ihnen die Arbeit im BF gefallen? Wie leicht war es für Sie Empfehlungen aufzustellen? (Alternativen bewerten etc.)
- Wie empfanden Sie die Anwesenheit der Verwaltung beim BF?
- Hatten Sie das Gefühl, dass die Bürgerbeteiligung der Verwaltung ein echtes Anliegen war?
- Hatten Sie das Gefühl, dass die Bürgerbeteiligung der Politik ein echtes Anliegen war?

An Fachplanung:

- Weshalb wurde ein mehrstufiges Verfahren der Bürgerbeteiligung durchgeführt?
- War es Ihnen selbst ein Anliegen am BF und den Stadtteilspaziergängen teilzunehmen oder kam die Forderung von Seiten der Projektleitung?
- Wie schätzen Sie den Umstand ein, dass der BA und die Verwaltung am Beteiligungsverfahren aktiv teilgenommen haben?

An externe Projektleitung:

- Wer kam auf die Idee, die Bürger beim Stadtviertelkonzept zu beteiligen?
- Ist es möglich und sinnvoll schon vor dem Verfahren einen Projektablauf bis zur Umsetzung der Beteiligungsergebnisse aufzustellen?

- Über die beratende Funktion der Verwaltung während der Bürgerforen: War eine Voreingenommenheit der Verwaltung erkennbar? Wollte Verwaltung von sich aus teilnehmen? Gab es eine positive Atmosphäre zwischen Verwaltung und Bürgern? War Verwaltung offen gegenüber den Ideen und Vorschlägen der Bürger?

An Verwaltung:

- War es Ihnen selbst ein Anliegen am BF und den Stadtteilspaziergängen teilzunehmen oder kam die Forderung von Seiten der Projektleitung? Haben Sie das für sinnvoll erachtet und warum?

Ergebnisse und Umsetzung

An Bürger:

- Wie schätzen Sie selbst die Qualität der Ergebnisse des BF allgemein ein? Waren Sie zufrieden mit dem Ergebnis?
- Welche Punkte waren allen Beteiligten des BF besonders wichtig, dass sie umgesetzt werden?
- Was denken Sie, wie viel Einfluss hatte das Bürgergutachten auf die politischen Entscheidungen und die Arbeit der Verwaltung? Warum? Denken Sie die Arbeit der BF wurde von Verwaltung und Politik ernst genommen? Warum?
- Waren aus Ihrer Sicht die Informationen von Seiten der Stadt, was mit Ihrer Arbeit geschieht (v. a. im Nachgang der Beteiligung) ausreichend?
- Hätten Sie es für gut gefunden, sich noch mal mit der Verwaltung zu treffen nach der Bürgerbeteiligung? (Resonanz-Gruppe)
- Haben Sie im Flyer im Januar 2008 den Erfolg ihrer Arbeit bestätigt gesehen?
- Umsetzung in der Kapuzinerstraße dieses Jahr (Fahrradweg) Sehen Sie das nach so langer Zeit noch als Erfolg ihrer Arbeit im BF?

An Verwaltung:

- War die Bürgerbeteiligung Ihrer Meinung nach der Politik ein Anliegen?
- Woran liegt es, dass 37 % der vorgeschlagenen Maßnahmen nicht umsetzbar waren? Wie hätte dieser Umstand verbessert werden können?
- Die Überprüfung der Maßnahmenliste hat in der Verwaltung ca. 5 Jahre gedauert. Weshalb? Wie hätte die Überprüfung der Maßnahmenliste schneller erfolgen können?
- Wie müssten die Strukturen/Arbeitsweise in der Verwaltung geändert werden, damit eine schnellere Bearbeitung der Bürgerempfehlungen möglich gewesen wäre?
- Denken Sie, den Bürgern ist es gelungen wirksame, einfache und kostengünstige, umsetzbare Maßnahmen zu erarbeiten? Worin sehen Sie die Gründe hierfür?
- In wieweit fanden die Ergebnisse des Bürgergutachtens Eingang in den Maßnahmenplan? Wie war es möglich Sofortmaßnahmen umzusetzen?
- Warum hat man nicht einen Flyer an die Bürger bezüglich der Sofortmaßnahmen gemacht? Oder hat man die Sofortmaßnahmen an die Bürger kommuniziert?

An externe Projektleitung:

- Denken Sie, den Bürgern ist es gelungen wirksame, einfache und kostengünstige Maßnahmen zu erarbeiten? Worin sehen Sie die Gründe hierfür?
- In wieweit fanden die Ergebnisse des Bürgergutachtens Eingang in den Maßnahmenplan von Paul Bickelbacher?

- Was denken Sie, woran liegt es, dass 37 % der vorgeschlagenen Maßnahmen nicht umsetzbar waren? Wie hätte dieser Umstand verbessert werden können?
- Halten Sie es für schwierig gegenüber dem Bürger, wenn einige Maßnahmen erst sehr spät umgesetzt werden? Kann das zur Enttäuschung der engagierten Bürger führen?

An Fachplanung:

- Denken Sie, den Bürgern ist es gelungen wirksame, einfache und kostengünstige, umsetzbare Maßnahmen zu erarbeiten? Worin sehen Sie die Gründe hierfür?
- In wieweit fanden die Ergebnisse des Bürgergutachtens Eingang in den Maßnahmenplan, welchen Sie erstellt haben?
- Hat man in der Vorbereitung zur Beteiligung schon abschätzen können wie viele Maßnahmenvorschläge dabei rauskommen? Hat man mit 230 Maßnahmen gerechnet?
- Was denken Sie, woran liegt es, dass 37 % der vorgeschlagenen Maßnahmen nicht umsetzbar waren? Wie hätte dieser Umstand verbessert werden können?
- Was denken Sie, woran lag die späte Rückmeldung bzw. lange Bearbeitungszeit des Maßnahmenplans nach der Beteiligung?
Wie hätte die Überprüfung der Maßnahmenliste schneller erfolgen können?
Wie hätte eine schnellere Rückmeldung an den Bürger erfolgen können?
- Laut Verwaltung hat politischer Druck im Nachgang gefehlt, Interesse der Politik an Beteiligung hat nachgelassen, wie sehen Sie das?

Generelle „Umgangskultur“

- Würden Sie sagen, dass die Bürgerbeteiligung etwas an der Umgangskultur zwischen Bürgern und Gemeinde geändert hat?
Denken Sie, dass die Gemeinde, also Verwaltung und Politik, nach der Beteiligung offener gegenüber den Bürgern geworden ist? Hat sie sich danach mehr am Bürger orientiert?
Hat Sie Bürger dazu motiviert sich weiterhin mehr zu engagieren?
Denken Sie, dass Verwaltung/Politik offener für Bürgerbeteiligung geworden?
Oder offener gegenüber Bürgermeinung mehr Aufmerksamkeit gegenüber dem Bürger?

An externe Projektleitung:

- Was haben Sie aus den Erfahrungen bei der Bürgerbeteiligung am Stadtviertelkonzept Nahmobilität gelernt?

An die Politik und Verwaltung:

- Fänden Sie es sinnvoll, wieder eine Bürgerbeteiligung durchzuführen? Was würden Sie dabei anders machen?

An Bürger:

- Haben Sie oder die anderen Teilnehmer sich nach der Teilnahme am BF weiter in ihrer Gemeinde engagiert?
- Würden Sie nochmals an einer Bürgerbeteiligung teilnehmen? Warum?

Schriften zur Raumordnung und Landesplanung (SRL)

Augsburg-Kaiserslautern

Herausgeber: Prof. Dr. jur. Konrad Goppel, Prof. Dr. Franz Schaffer,
Prof. Dr. jur. Willy Spannowsky, Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Band 1 – Sonderband

Experimentelle Geographie und Planung – Festschrift für Franz Schaffer

Augsburg 1997, ISBN 3-00-002183-3

€ 39,-- (vergriffen)

Band 2

Gabi Troeger-Weiß

Regionalmanagement – Ein neues Instrument der Landes- und Regionalplanung

Augsburg 1998, ISBN 3-9806388-0-4

€ 42,-- (vergriffen, 2. Auflage Juni 2002)

Band 3

Anne Säfken

Der Event

in Regionen und Städtekooperationen – ein neuer Ansatz des Regionalmarketings?

Augsburg 1999, ISBN 3-9806388-1-2

€ 13,-- (vergriffen)

Band 4

Daniela Hechtel

Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten beim Einsatz städtebaulicher Verträge

Zur Anwendung „weicher“ Methoden

Augsburg 1999, ISBN 3-9806388-2-0

€ 10,--

Band 5

Franz Schaffer, Karin Thieme (Hrsg.)

Lernende Regionen

Organisation – Management – Umsetzung

Augsburg 1999, ISBN 3-9806388-3-9

€ 20,-- (vergriffen)

Band 6

Muna Kopfmüller

Das Regionale Landschaftsentwicklungskonzept

Augsburg/Kaiserslautern 2001, ISBN 3-9806388-4-7

€ 13,-- (vergriffen)

Band 7

Antonia Leitz

Zur Ausweisung gemeinsamer zentraler Orte

Augsburg/Kaiserslautern 2001, ISBN 3-9806388-5-5

€ 13,-- (vergriffen)

Band 8

Eva Große

Zur Bedeutung der Neuen Technologiemesen der Neuen Messe München für ausgewählte High-Tech Betriebe in der Region München

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-6-3

€ 13,--

Band 9

Willy Spannowsky, Karl-Wilhelm Porger

Die Ausübungen von Truppenübungsplätzen auf die städtebauliche Planung und die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben, dargestellt am Beispiel des Landes Brandenburg

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-7-1

€ 15,-- (vergriffen)

Band 10

Katrin Stech

Nachbarschaftliche Mentalität im bayerisch-tschechischen Grenzraum – Untersuchung im Rahmen des Pilotprojekts „Gute Nachbarschaft“

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-8-X

€ 13,--

Band 11

Gunter Bühler

Regionalmarketing als neues Instrument der Landesplanung in Bayern

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-9-8

€ 25,-- (vergriffen)

Band 12

Birgit Hohwiller

Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Unternehmensgründungen durch die städtebauliche Planung

Augsburg/Kaiserslautern 2002, ISBN 3-9806388-90-8

€ 18,-- (vergriffen)

Band 13

Henning Jaeger

Mittelbare Drittbelastung durch Erschließungsverträge und ihre Grenzen

Augsburg/Kaiserslautern 2003, ISBN 3-933103-91-6

€ 18,--

Band 14

Nicole Schäfer

Ansätze einer Europäischen Raumentwicklung durch Förderpolitik – das Beispiel INTERREG

Augsburg/Kaiserslautern 2003, ISBN 3-933103-92-4

€ 20,--

Band 15 – Sonderband „Wissenschaftliches Lesebuch“ (1. und 2. Auflage)

Franz Schaffer, Willy Spannowsky, Gabi Troeger-Weiß

Implementation der Raumordnung

Augsburg/Kaiserslautern 2003, ISBN 3-933103-93-2

€ 30,--

Band 16

Kerstin I. Schick

Die EU-Agrarreform in ihren möglichen Konsequenzen für die Entwicklung des ländlichen Raumes unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Bayern

Augsburg/Kaiserslautern 2004, ISBN 3-933103-95-9

€ 15,--

Band 17

Astrid Könönen

Das Zusammenwirken von Landesentwicklung und Euroregionen im deutsch-tschechischen Grenzraum

Augsburg/Kaiserslautern 2004, ISBN 3-933103-94-0

€ 25,--

Band 18

Katharina Franke

Möglichkeiten einer Stadtentwicklungsmesse im Rahmen der Leipziger Messe

Augsburg/Kaiserslautern 2005, ISBN 3-933103-96-7

€ 13,--

Band 19

Melanie Hoffarth

Der ländliche Raum als Verflechtungsraum? Perspektiven einer grenzüberschreitenden, nachhaltigen Entwicklung in den Gemeinden Philippsreut (D) und Strážný (CZ)

Augsburg/Kaiserslautern 2005, ISBN 3-933103-97-5

€ 20,--

Band 20

Magali Kirchgesser

„Die Bundesgartenschau in der Region – mit der Region“ Der neue Ansatz der Bundesgartenschau München 2005 und dessen Bedeutung für die Region

Augsburg/Kaiserslautern 2005, ISBN 3-933103-98-3

€ 15,--

Band 21

Christiane A. Schmidt

Raumordnerische Aspekte des teilräumlichen Wettbewerbs in Bayern

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-933103-99-1

€ 20,--

Band 22

Antonia Leitz

Versuch einer raumplanerischen Leitphilosophie für die Mittel- und Osteuropäischen Staaten

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-00-1

€ 22,-- (vergriffen)

Band 23

Matthias Kraus

Zu rechtlichen Aspekten der weichen Instrumente der bayerischen Landesplanung

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-01-X

€ 22,--

Herausgeber: Prof. Dr. jur. Konrad Goppel, Prof. Dr. Franz Schaffer,
Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Band 24

Thekla Hellwig

Zur Übertragbarkeit des Regionalmanagements in ein Land der Dritten Welt, am Beispiel der UGU District Municipality, Kwa Zulu Natal, Südafrika

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-02-8

€ 15,--

Herausgeber: Prof. Dr. jur. Konrad Goppel, Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Band 25

Barbara Merz

Zur Rolle der Europäischen Metropolregionen in der Landesentwicklung am Beispiel Bayerns

Augsburg/Kaiserslautern 2006, ISBN 3-937006-03-6

€ 18,-- (vergriffen)

Band 26

Tanja Simon

Konversionsprojekte in Rheinland-Pfalz – Versuch einer Bewertung

Augsburg/Kaiserslautern 2007, ISBN 978-3-937006-04-8

€ 18,--

Band 27

Kathrin Maier

Die Ausdehnung des Raumordnungsgesetzes auf die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) dargestellt an der auslösenden Situation der raumordnerischen Steuerung der Errichtung von Offshore-Windenergieanlagen

Augsburg/Kaiserslautern 2008, ISBN 978-3-937006-05-5

€ 30,--

Band 28

Peter Plander

Die Herausforderungen der neuen EU-Strukturförderung für die ungarische Raumordnungspolitik

Augsburg/Kaiserslautern 2008, ISBN 978-3-937006-06-2

€ 18,--

Band 29

Stefanie Praël

Aspekte des Käuferverhaltens in der Wohnungswirtschaft – Der Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums anhand ausgewählter Beispiele in der Region München

Augsburg/Kaiserslautern 2008, ISBN 978-3-937006-07-9

€ 18,--

Band 30

Stefan Futterknecht

Das bayerische Teilraumgutachten im Lichte einer 25-jährigen Anwendungspraxis

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-08-6

€ 18,--

Band 31

Gregor Birle

Mögliche Reaktionen von Städtebau und Stadtentwicklung auf den demographischen Wandel - anhand ausgewählter Beispiele

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-09-3

Elektronische Publikation

Band 32

Katharina Ertl

Der Beitrag der Raumordnung im Umgang mit dem Klimawandel unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Bayern

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-10-9

Elektronische Publikation

Band 33

Eva Große

**Der Flughafen München – Wie prägt er aus Sicht der Gemeinden sein Umland?
Zum möglichen soziokulturellen Einfluss eines internationalen Verkehrsflughafens auf seine Umlandgemeinden**

Augsburg/Kaiserslautern 2010, ISBN 978-3-937006-11-6

€ 22,--

Band 34

Kathrin Sturm

Raumordnung in den Niederlanden vor dem Hintergrund der Raumordnung in Deutschland – konkretisiert am Beispiel Bayerns

Augsburg/Kaiserslautern 2011, ISBN 978-3-937006-12-3

Elektronische Publikation

Band 35

Birgit Brandhuber

Raumordnung in Europäischen Zusammenhängen – Französische Raumordnung durch die deutsche Brille gesehen

Augsburg/Kaiserslautern 2011, ISBN 978-3-937006-13-0

Elektronische Publikation

Band 36

Kerstin Warncke

Die Raumordnung und Landesplanung in Lettland

Augsburg/Kaiserslautern 2011, ISBN 978-3-937006-14-7

Elektronische Publikation

Band 37

Kerstin Schick

Staatsgestüte und ihre Bedeutung für den Raum – Das Beispiel Schwaiganger

Augsburg/Kaiserslautern 2011, ISBN 978-3-937006-15-4

€ 22,--

Band 38

Kathrin Färber

Der Umgang der Windenergie in der räumlichen terrestrischen Planung am Beispiel ausgewählter Regionen aus Deutschland und Spanien

Augsburg/Kaiserslautern 2012, ISBN 978-3-937006-16-1

Elektronische Publikation

Band 39

Birgit Fleischmann

Zum möglichen Einsatz der unmittelbaren Kundenbeteiligung bei der Optimierung von individuellen Fernreisen am Beispiel der „Asien Special Tours“

Augsburg/Kaiserslautern 2013, ISBN 978-3-937006-17-8

Elektronische Publikation

Band 40

Iris Beck

Was ist daraus geworden?

Zur Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung an Hand ausgewählter Beispiele

Augsburg/Kaiserslautern 2013, ISBN 978-3-937006-18-5

Elektronische Publikation

Was ist daraus geworden?

Zur Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung an Hand ausgewählter Beispiele

Vor dem Hintergrund der bereits seit den 1970er Jahren bestehenden Ansätze unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung untersucht die vorliegende Arbeit die Frage, was aus solchen Bürgerbeteiligungsprozessen im Bereich kommunaler Entwicklung geworden ist. Dies wird an Hand zweier Beispiele untersucht. An diesen Beispielen wird überprüft, ob die eingesetzten unmittelbaren informellen Beteiligungsverfahren als erfolgreich oder gescheitert zu bewerten sind und welche Faktoren hierfür ausschlaggebend waren.

Zunächst werden die Grundlagen der Bürgerbeteiligung behandelt und dabei der Ansatz der unmittelbaren informellen Bürgerbeteiligung mit dessen unterschiedlichen Verfahren herausgearbeitet. Es wird auch thematisiert, wie die unmittelbare informelle Bürgerbeteiligung im Verhältnis zur kommunalen Entwicklung steht. Aufgezeigt werden die möglichen Inhalte, die Verortung und die kommunalen Akteure unmittelbarer informeller Beteiligung im Planungsprozess.

Aufbauend auf diesen Grundlagen liegt der Schwerpunkt der Arbeit auf der Überprüfung zweier in Inhalt und Verfahren verschiedener kommunaler, unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligungsprozesse. Anhand eines selbst entwickelten Maßstabes erfolgt eine Überprüfung der Beispiele. Daraus werden die wesentlichen Gründe für Erfolg oder Misserfolg der Bürgerbeteiligung abgeleitet. Die Arbeit formuliert zusammenfassend aus der Analyse der Beispiele einen Katalog von Vorschlägen für eine erfolgversprechende Umsetzung unmittelbarer informeller Bürgerbeteiligung in der kommunalen Entwicklung.

ISBN 978-3-937006-18-5