

Vom Leitsatz in die Umsetzung: Implementierung eines Initiativrechts zur Bürgerbeteiligung für Einwohner/innen der Stadt Offenbach

Ein Praxisbericht

Franziska Thies

Die Stadtverordneten der knapp 140.000 Einwohner/innen zählenden Kommune Offenbach am Main haben 2020 die in einem dialogischen Prozess entwickelten »[Leitlinien zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Offenbach](#)« beschlossen (1). In der Präambel wird klargestellt: Der Begriff Bürger/innen meint hier immer alle Einwohner/innen unabhängig von ihrer Wahlberechtigung. Die auf Basis der Leitlinien geschaffene Service- und Beratungsstelle (kurz SBB) setzt seit Herbst 2023 sukzessive die Leitlinien um. Dieser Beitrag fokussiert die in Leitsatz 7 der Offenbacher Leitlinien festgeschriebene Einrichtung eines Initiativrechtes für Einwohner/innen.

Das Initiativrecht wird in den »[Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung](#)« des Netzwerkes Bürgerbeteiligung als ein wichtiges Element für eine Beteiligung auf Augenhöhe aufgeführt (2). Die Offenbacher Leitlinien sind grundsätzlich als strukturierte Beteiligung zu verstehen, die dem Top-down-Handeln der Verwaltung einen verbindlichen Rahmen hinsichtlich der Beteiligung von Bürger/innen in städtische Vorhaben geben. Mit dem Initiativrecht ergänzt Offenbach, wie auch andere Kommunen, die Regularien für das Top-down-Verwaltungshandeln um eine Bottom-up-Perspektive (vgl. Bock/ Reimann 2024: 51ff.).

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die Offenbacher Spezifika und Erfahrungen bei der konzeptionellen und technischen Ausgestaltung des Initiativrechtes.

Das Initiativrecht laut Leitsatz 7 der Offenbacher Leitlinien

Grundlage für die Implementierung des Initiativrechtes ist der folgende **Leitsatz 7 der Leitlinien**:

Bürger/innen können Bürgerbeteiligung anregen. Einmal für Vorhaben, bei denen zunächst keine Bürgerbeteiligung vorgesehen ist oder für ganz neue Vorhaben. Die Entscheidung, ob der Antrag angenommen und eine Bürgerbeteiligung durchgeführt wird, trifft die Stadtverordnetenversammlung.

Dieser Leitsatz wird ergänzt durch **Grundsätze der Anwendung**, die Vorgaben zur Umsetzung formulieren und an den entsprechenden Stellen in diesem Beitrag als Bezugsgröße benannt werden.

Leitsatz 7 eröffnet zwei Möglichkeiten zur Anregung von Bürgerbeteiligung:

1. Bürger/innen können für Vorhaben Beteiligung anregen, bei denen zunächst gar keine oder nicht hinreichend Beteiligung vorgesehen ist. Letzteres wäre zum Beispiel dann der Fall, wenn ausschließlich formelle Beteiligung geplant ist, diese aber nicht als hinreichend wahrgenommen wird (ein plakatives Beispiel wäre der oft kritisierte Klassiker der minimalen Pflichterfüllung: das Auslegen eines Plans in einem öffentlichen Gebäude).

2. Auch die Einreichung ganz neuer Vorhaben mit Beteiligung ist möglich. Im Gegensatz zur häufig angebotenen Funktion, Ideen für die Stadt zur Abstimmung einzureichen, ist in Offenbach die Erstellung eines groben Beteiligungskonzeptes zum Vorhaben notwendig. Gegenüber einer niedrighschwelligen Ideen-Einreichung ist das geplante Initiativrecht also mit einer zusätzlichen Hürde versehen. Hintergrund dieses Ansatzes ist, Anregungen mit einer möglichst hohen Qualität zu generieren, die dann reale Chancen haben, in den politischen Gremien ernsthaft diskutiert zu werden. Die für die Verwaltung gestellten Anforderungen hinsichtlich Beteiligung werden so auch an die Bürger/innen gestellt und ziehen bei positivem Beschluss der Stadtverordneten eine Umsetzung der Projekte mit hoher Qualität nach sich.

Die Erfahrungen der Stadt Offenbach mit einer sehr niedrighschwelligen Variante des Ideenmanagements verdeutlichen die Schwierigkeiten, die kommunales Ideenmanagement mit sich bringt. Auf politischen Wunsch hin wurde im Herbst 2023 eine allgemeine Ideen-Funktion auf der Webseite der Stadt eingerichtet und besteht bis heute. Im Bereich »Ideen und Beschwerden« gibt es die Möglichkeit, Ideen mit einer kurzen Beschreibung und unter Angabe einer E-Mail-Adresse einzureichen. Die Ideen laufen im Postfach der SBB auf, werden von dieser gesichtet und an die Fachämter weitergegeben. Die Funktion wurde durchschnittlich etwa 1,5-mal im Monat genutzt. Überwiegend wurden Beschwerden eingereicht, von denen viele über den Mängelmelder hätten abgewickelt werden können. Von den eingereichten (neuen) Ideen waren wenige so ausformuliert, dass das Anliegen überhaupt deutlich wurde. Die Einreichung von Ideen auf diesem Wege unterliegt keinerlei manifestierter politischer Verbindlichkeit, da sie außerhalb der Leinien stattfindet. Diese Möglichkeit wird voraussichtlich nach Implementierung des Initiativrechtes mit entsprechenden Verweisen auf Alternativen eingestellt werden, da sie sich als nicht zielführend erwiesen hat.

Verortung des Initiativrechtes

Einer der Grundsätze für die Anwendung von Leitsatz 7 legt fest, dass das Initiativrecht auf der [dialogischen Internetseite der Stadt](#) eingerichtet wird. Da die Stadt Offenbach bereits seit 2012 eine Dialogplattform betreibt, über die zunächst der Mängelmelder lief und seit einigen Jahren auch Online-Beteiligungen stattfinden, wird das Initiativrecht (ebenso wie die nach Leitsatz 6 bereits umgesetzte Vorhabenliste) dort verortet (3). Der Ausbau der bestehenden Plattform hat für Bürger/innen den Vorteil, dass sie sich nur einmal registrieren müssen, um verschiedene Angebote im Bereich Information und Beteiligung nutzen zu können.

Technisch tritt hier die erste Herausforderung bei der Realisierung der Formalkriterien auf.

Antragsberechtigt sind nach den Anwendungsgrundsätzen Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Offenbach, die älter als sechs Jahre sind. Dies macht eine Alters- und Wohnsitzprüfung durch die SBB notwendig, denn bisher war für die Nutzung der Plattform lediglich eine Anmeldung mit Namen und E-Mail-Adresse nötig, was auch weiterhin so bleiben soll. Außerdem wird für beide Wege des Initiativrechtes eine Abstimmungsfunktion notwendig, denn die Anregung geht nur dann in den nächsten Schritt, wenn ein Quorum von 144 Stimmen (doppelte Anzahl der Stadtverordneten) erreicht wird.

Folgende Anpassungen sind vor diesem Hintergrund für die Umsetzung geplant:

- Hinweis bei Neu-Registrierungen, dass die Angabe von Wohnort und Alter für die Nutzung bestimmter Funktionen der Plattform notwendige Voraussetzung ist,
- Hinweis bei Nutzung des Initiativrechtes, falls die entsprechenden Angaben fehlen (z. B. bei nach dem bisherigen Verfahren registrierte Nutzer/innen, Neu-Registrierungen, die sich zunächst nur unter Angabe von Namen und E-Mail registriert haben),

- Optional: Versenden einer Info-Mail an die bereits registrierten Personen, in der über die neuen Funktionen und die Nutzungsvoraussetzungen informiert wird,
- Abstimmungsmöglichkeit (»Daumen hoch«) für mit vollständigen Angaben registrierte Personen. Dabei ist eine einmalige Abstimmung pro Person und Vorschlag möglich.
- Fortschrittsbalken zur Visualisierung des Abstimmungsstandes,
- Formular für die Einreichung neuer Vorhaben
- Listenfunktion zur Darstellung der von Bürger/innen eingereichten neuen Vorhaben (analog zur Vorhabenliste der Stadt)
- Bereitstellung alternativer Einreichungsmöglichkeiten (Download-/ E-Mail-Formular, Printversion).

Die größte Herausforderung bei der Gestaltung der Anregungsmöglichkeiten ist, ob und wie Bürger/innen die Funktion zum Einreichen neuer Vorhaben nutzen werden oder können. Dabei sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. – Im Kern geht es dabei um drei Fragen:

- Wissen die Bürger/innen von der Funktion?
- Können die Bürger/innen die Funktion nutzen?
- Wer ist – auf welchen Wegen – in der Lage, das Quorum zu erreichen?

Für die Einreichung von Vorhaben abseits der Dialogplattform muss noch ausgelotet werden, wie eine Verknüpfung dieser Wege mit der Plattform umgesetzt wird. Die avisierte Variante ist, dass die SBB bei Einreichung per Post oder E-Mail eine Übertragung auf die Plattform vornimmt und so erstens für Sichtbarkeit und zweitens für die Möglichkeit sorgt, auch digital Stimmen zu sammeln. Digitale und per Unterschriftenliste gesammelte Stimmen müssen nach Ende des Abstimmungszeitraums zusammengefügt und einer Formalprüfung unterzogen werden.

Wann und wie wird das Initiativrecht wirksam?

Es gibt verschiedene Stufen, die das Initiativrecht strukturieren.

Die erste ist die Erreichung des Quorums. Die Leitlinien legen keinen Zeitraum fest, in dem das Quorum erreicht werden soll. Generell gilt für Beteiligungen, dass es einen klaren Rahmen geben sollte, also auch eine zeitliche Begrenzung. Derzeit ist geplant, einen Abstimmungszeitraum von drei Monaten zu erproben. Bei Erreichen des Quorums ist die nächste Stufe das Bestehen der Formalprüfung durch die SBB (Wohnsitz, Alter für Einreichende und Abstimmende). Hierfür wird auf der Plattform eine Auslistung durch die SBB möglich sein. Die Prüfung der persönlichen Angaben erfolgt in Zusammenarbeit mit dem Bürgerbüro. Fällt die Formalprüfung positiv aus, beginnt das Abstimmungsverfahren zwischen der SBB und den zuständigen Ämtern zur Erstellung einer Beschlussvorlage. Die SBB leitet dann den Antrag mitsamt abgestimmtem Beteiligungskonzept über den Magistrat an die Stadtverordneten zur Beschlussfassung.

Ideen zu Arbeitsweisen und Haltung der SBB in Verfahren nach Leitsatz 7

Die SBB ist für die Leitlinien insgesamt – aber insbesondere in diesem Bereich – Mittlerin aus der Verwaltung heraus zwischen Bürger/innen, Verwaltung und Politik. Aus dieser Positionierung heraus ergeben sich

folgende erste Aspekte:

- Die Umsetzungspraxis wird in allen vorbereitenden Stufen vor Erstellung der Beschlussvorlage als iterativer Prozess betrachtet, da ein linearer Ablauf je nach Komplexität der Idee, Abstimmungs- und Unterstützungsbedarf nicht sehr wahrscheinlich ist,
- die SBB unterstützt Bürger/innen bei der Einreichung insbesondere ganz neuer Vorhaben mit Beteiligungskonzept – sowohl mit unterstützenden Informationen (Info-Grafik, Arbeitsblatt mit Anleitung (vgl. Rost 2023: 354)) als auch im persönlichen Kontakt,
- die SBB kann durch gute Vernetzung dabei unterstützen, Kooperationspartner/innen (z. B. Quartiersmanagement, Vereine) zu finden,
- die SBB hat im Sinne eines »Realitätschecks« (vgl. Rost 2023: 355) die Möglichkeit, frühzeitig bei den zuständigen Fachämtern nachzufragen, wie diese zum entsprechenden Anliegen stehen und welche Rahmenbedingungen zu beachten sind,
- transparente Kommunikation zu Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräumen stellt ein realistisches Erwartungsmanagement sicher und reduziert die Lücke zwischen eventuell hohen Erwartungen der Bürger/innen hinsichtlich der Wirksamkeit des Initiativrechtes und den tatsächlichen Möglichkeiten im Zusammenspiel von Bürgerschaft, Verwaltung, Kommunalpolitik und weiteren Einflussfaktoren.

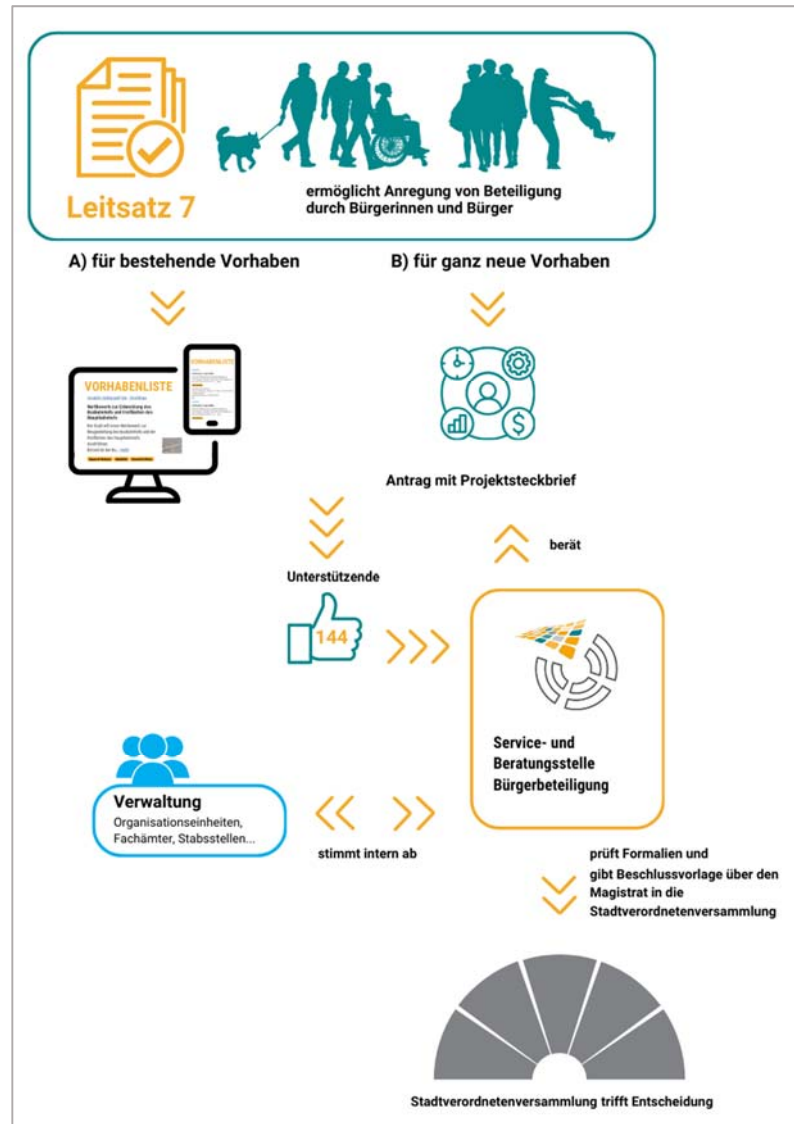


Abbildung: Leitsatz 7 der Offenbacher Leitlinien. © Stadt Offenbach am Main

Fazit und Ausblick

Die Prozesshaftigkeit bei der Umsetzung noch unerprobter Leitlinien wird anhand der hier dargestellten multiplen Fragestellungen deutlich. Neben den andiskutierten technischen und anwendungspraktischen Herausforderungen zeigt ein erster Anwendungsfall, der parallel zur Implementierung begonnen hat, dass das Initia-

tivrecht seitens Bürger/innen die Erwartung wecken kann, bereits gefasste politische Beschlüsse rück-abzuwickeln und das »Ob« einer bereits in der Entwicklung befindlichen Maßnahme zur Diskussion zu stellen. Es zeichnet sich also bereits ab, dass auch mit Fragen grundsätzlicher Natur zu rechnen ist. Die Auslegung der Leitlinien für diesen ersten Anwendungsfall ist in diesem und noch vor uns liegenden Fällen mit Bedacht zu vollziehen, da sich damit ein Präzedenzfall in der Argumentation ergibt, der nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung prinzipiell auch in Zukunft zum Tragen kommen wird. Gleichzeitig stellen diese Erfahrungen mit der Umsetzung des Leitsatzes erste für eine Evaluation der Leitlinien nutzbare Aspekte dar. Insofern lohnt es sich, diese en passant bereits zu dokumentieren.

Neben der Frage der Anwendung und Umsetzbarkeit gilt es auf längere Sicht für eine quantitativ-qualitative Evaluation auch zu prüfen, von wem und für welche Zwecke das Initiativrecht genutzt wird, wie sich die Verknüpfung mit der politischen Ebene darstellt und welche Wirksamkeit das Initiativrecht entwickeln kann.

Anmerkungen

(1) Leitlinien zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Offenbach am Main
www.offenbach.de/buerger_innen/rathaus-politik/leitlinien-zur-beteiligung-von-buergerinnen-und-buergern-in-offenbach-am-main.php

(2) »Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung« im Netzwerk Bürgerbeteiligung:
https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualita%CC%88tskriterien/nbb_qualitaetskriterien_februar2013.pdf

(3) Dialogplattform der Stadt Offenbach: mitreden.offenbach.de

Literatur

- Bock, S. & Reimann, B. (2024). Kommunen strukturieren Beteiligung: Bausteine, Erfahrungen, Perspektiven (Difu Impulse 4/2024). Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).
https://doi.org/10.34744/difu-impulse_2024-4
- Leitlinien zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Offenbach (2020): https://www.offenbach.de/buerger_innen/rathaus-politik/leitlinien-zur-beteiligung-von-buergerinnen-und-buergern-in-offenbach-am-main.php (letzter Zugriff 14.01.2025)
- Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung des Netzwerks Bürgerbeteiligung (2013): <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung/> (letzter Zugriff 14.01.2025)
- Rost, Norbert (2023): Bürgerbeteiligt zur nachhaltigen Zukunftsstadt. In: Sommer, Jörg (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung 5. Berlin: Republik Verlag

Autorin

Franziska Thies leitet als Koordinatorin für Bürgerbeteiligung die Service- und Beratungsstelle für Bürgerbeteiligung (SBB) in Offenbach am Main. Die SBB setzt die Leitlinien um und arbeitet als Querschnitts-Stelle nach innen und nach außen. Franziska Thies ist Humangeographin, Soziologin und Prozess- und Organisationsberaterin.

Kontakt

Franziska Thies
Stadt Offenbach am Main
Berliner Straße 100
63065 Offenbach
Tel.: 069 8065-4648
E-Mail: buergerbeteiligung@offenbach.de
Web: www.offenbach.de/buergerbeteiligung, mitreden.offenbach.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung
c/o Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter
Am Kurpark 6
53177 Bonn
E-Mail: redaktion@netzwerk-buergerbeteiligung.de