

Entwicklung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung

Erfahrungen in der Stadt Offenbach und Erkenntnisse für zukünftige Prozesse

Kristin Jendrysik

Die Stadt Offenbach hat im Jahr 2018 eine Arbeitsgruppe (AG) mit der Aufgabe, Leitlinien für Bürgerbeteiligung zu entwickeln, ins Leben gerufen. Ziel war es, einheitliche Regelungen zu schaffen, wie Bürgerbeteiligung in zukünftigen Prozessen innerhalb der Stadt Offenbach durchgeführt werden soll.

Mit diesem Artikel soll ein Überblick darüber gegeben werden, wie sich die AG aufgebaut hat und wie die Vorgehensweise beim gesamten Prozess »Entwicklung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung« aussah. Darüber hinaus wird auf die ersten Schritte sowie auf einzelne Vorgehensweisen eingegangen und dargestellt, was während des Prozesses in Offenbach als empfehlenswert angesehen wird und was in zukünftigen Leitlinienentwicklungsprozessen verändert und verbessert werden könnte. Hierzu wurden Beteiligte des Prozesses interviewt. Anhand der Informationen aus den Interviews konnte der Prozess nachverfolgt und bewertet werden (1). Die 2020 verabschiedeten Leitlinien finden sich unter folgendem [Link](#) (2).

Entstehung und Organisation der Arbeitsgruppe

Zu Beginn bestand die AG aus 24 Mitgliedern und war dialogisch aufgestellt – sie bestand aus Mitgliedern der Verwaltung und Politik sowie aus Bürger/innen der Stadt Offenbach. Bei den politischen Mitgliedern wurde ein festes Mitglied und eine Stellvertretung namentlich benannt. Zur AG gehörten außerdem sechs zufällig ausgewählte Bürger/innen. Darüber hinaus konnten sich Bürgerinnen und Bürger für die Teilnahme an der AG bewerben. Aus diesem Bewerberkreis wurden weitere sechs Teilnehmer/innen ausgelost. Innerhalb der dialogischen Gruppe gab es keine Hierarchie, es gab jedoch in zwei aufeinanderfolgenden Phasen jeweils eine unterschiedliche externe Moderation, die die Sitzungen der AG leitete. In der ersten Phase wurde die AG über 12 Sitzungen von einem externen Moderator betreut (3), der die Gruppe dabei unterstützte, eine Suche nach einer geeigneten Agentur zur Leitlinienentwicklung zu finden. In der zweiten Phase begleitete die Agentur (4) die Gruppe bei der Erarbeitung des eigentlichen Leitlinienpapiers im Rahmen von fünf Treffen.

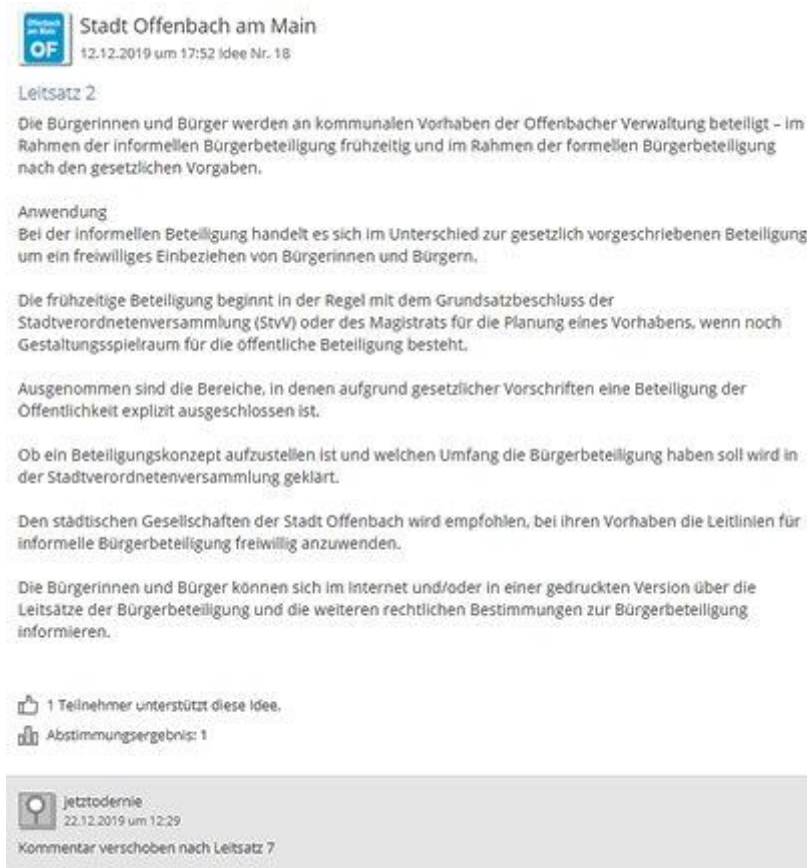
Die Sitzungen der AG fanden nichtöffentlich und vertraulich statt. Auf diese Weise konnte gewährleistet werden, dass Ansichten frei geäußert und offen diskutiert werden konnten. Die Sitzungen fanden alle vier Wochen statt.

Die Arbeit der AG lässt sich in zwei Abschnitte aufteilen: Zum einen die Suche und Beauftragung einer Agentur für den Leitlinienentwicklungsprozess, zum anderen die Leitlinienentwicklung selbst. Ursprünglich wurde im Rahmen des Antrags an die Stadtverordnetenversammlung (StvV) dem Magistrat die Aufgaben zugewiesen, einen externen Moderator/eine externe Moderatorin zu suchen und Angebote einzuholen. Dies wurde jedoch so nicht umgesetzt. Durch das Amt für Öffentlichkeitsarbeit wurde für den ersten Abschnitt ein

externer Moderator beauftragt. Dieser begleitete die AG bei der Suche nach einer geeigneten Agentur. Dafür wurde ein Leistungsverzeichnis erstellt und eine Ausschreibung erarbeitet. Da im ersten Anlauf kein Auftrag erteilt wurde, wurde das Leistungsverzeichnis überarbeitet und es fand eine neue Ausschreibung statt, die erfolgreich war.

Leitlinienentwicklung

Im Rahmen des Prozesses zur Leitlinienentwicklung wurden Umfragen durchgeführt, um herauszufinden, welche Beteiligungsinteressen die Bürger/innen haben und wie eine Bürgerbeteiligung durchgeführt werden sollte, damit sich viele Menschen beteiligen.



Stadt Offenbach am Main
12.12.2019 um 17:52 Idee Nr. 18

Leitsatz 2
Die Bürgerinnen und Bürger werden an kommunalen Vorhaben der Offenbacher Verwaltung beteiligt – im Rahmen der informellen Bürgerbeteiligung frühzeitig und im Rahmen der formellen Bürgerbeteiligung nach den gesetzlichen Vorgaben.

Anwendung
Bei der informellen Beteiligung handelt es sich im Unterschied zur gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung um ein freiwilliges Einbeziehen von Bürgerinnen und Bürgern.

Die frühzeitige Beteiligung beginnt in der Regel mit dem Grundsatzbeschluss der Stadtverordnetenversammlung (StvV) oder des Magistrats für die Planung eines Vorhabens, wenn noch Gestaltungsspielraum für die öffentliche Beteiligung besteht.

Ausgenommen sind die Bereiche, in denen aufgrund gesetzlicher Vorschriften eine Beteiligung der Öffentlichkeit explizit ausgeschlossen ist.

Ob ein Beteiligungskonzept aufzustellen ist und welchen Umfang die Bürgerbeteiligung haben soll wird in der Stadtverordnetenversammlung geklärt.

Den städtischen Gesellschaften der Stadt Offenbach wird empfohlen, bei ihren Vorhaben die Leitlinien für informelle Bürgerbeteiligung freiwillig anzuwenden.

Die Bürgerinnen und Bürger können sich im Internet und/oder in einer gedruckten Version über die Leitsätze der Bürgerbeteiligung und die weiteren rechtlichen Bestimmungen zur Bürgerbeteiligung informieren.

1 Teilnehmer unterstützt diese Idee.
Abstimmungsergebnis: 1

jetztodernie
22.12.2019 um 12:29
Kommentar verschoben nach Leitsatz 7

Abbildung 1: Online-Befragung (mitreden.offenbach.de)

Wie genau soll Bürgerbeteiligung aussehen, damit Bürgerinnen und Bürger teilnehmen?

Auf diese Frage gibt es verschiedene Antworten. Eine allgemeine Definition lässt sich aufgrund der Unterschiede in den einzelnen Beteiligungsverfahren nur schwer finden. Allerdings konnte anhand der Rückmeldungen auf diese Frage eine eigene Definition erstellt werden: Bürgerbeteiligungen sind regelmäßige Beteiligungsformate, durch die echte Mitwirkung bei persönlichem Kontakt erzielt wird, wobei Bürger/innen in ungezwungener Atmosphäre konkrete Themen einbringen sowie darüber diskutieren können und von den Entscheidungsträger/innen angehört werden. Wichtig sind dabei die folgenden Aspekte: echte Mitwirkung, Bürgernähe, Kontinuität sowie eine ungezwungene Atmosphäre. Die Bürger/innen möchten persönlichen Kontakt und von Verwaltung und Politik ernst genommen werden.

Die ersten Ansätze für die Leitlinien wurden von der externen Agentur entwickelt, die die Erarbeitung des Leitlinientextes begleitete. Diese wurden der AG vorgestellt und anschließend kommentiert. Die Leitlinien sollten dabei so konkret und gleichzeitig so offen wie möglich gehalten werden. Einerseits muss mit der jeweiligen Leitlinie eine klare Regelung erkennbar sein, andererseits sind nicht alle Beteiligungsverfahren vom

Ablauf und Inhalt her immer völlig gleich. Daher musste ein gewisser Spielraum gefunden werden. Darüber hinaus wurde von der AG versucht, eine möglichst leichte Sprache zu verwenden, um die Aussage der Leitlinien für alle Bürger/innen verständlich zu machen.

Die überarbeiteten Leitlinien wurden in einer Online-Befragung zur Verfügung gestellt. Auf diese Weise konnten die Bürger/innen Kommentare und Anregungen einbringen. Im Rahmen dessen wurden von der AG Anwendungshinweise veröffentlicht. Diese dienen zur genaueren Erläuterung der Intention der jeweiligen Leitlinie. Abbildung 1 zeigt beispielhaft, wie die Online-Beteiligung aufgebaut war.

Stärken und Schwächen des Prozesses

Die Arbeitsgruppe

Die folgende Tabelle zeigt, welche Vorgehensweisen sich bei der Formatierung und Arbeitsgestaltung der AG aus Sicht der beteiligten Akteure als Stärke bzw. als Schwäche herausgestellt haben. Die als »Optionen« gekennzeichneten Aspekte wurden von verschiedenen Akteuren unterschiedlich bewertet, weshalb sie weder eindeutig als Stärke noch als Schwäche eingeordnet werden können.

Eine ausführliche Erläuterung für jeden Punkt findet sich in der volltextlichen Ausarbeitung der Bachelor-Thesis (1). Auf diese beziehen sich auch die in der Tabelle genannten Kapitel. Wichtig sind für zukünftige Leitlinienprozesse insbesondere die Betrachtung der Schwächen des Prozesses. Diese sollten, wenn möglich, vermieden werden:

Stärken	Schwächen	Optionen
Trialogie (s. Kapitel 4.3)	Namentliche Festlegung der Mitglieder (s. Kapitel 4.3)	Nichtöffentlichkeit (s. Kapitel 5.3)
Keine direkte Hierarchie (s. Kapitel 4.3)	Sitzungsrhythmus von vier Wochen (s. Kapitel 5)	Agentursuche durch die AG (s. Kapitel 4.2)
Externe Moderation (s. Kapitel 4.3)	Langwierigkeit des Prozesses (s. Kapitel 4.2)	Bürgerhaushalt (s. Kapitel 6.2)
Erste Formulierung der Leitlinien kommen von der Agentur (s. Kapitel 5.3.1)	Online-Beteiligungs-Plattform (s. Kapitel 8.1)	
Beteiligungsinteresse der Bürger (s. Kapitel 5.3.2)		
Anwendungshinweise zu den Leitlinien (s. Kapitel 5.3.2)		

Tabelle 1: Stärken und Schwächen der AG (eigene Darstellung)

Der Prozess, insbesondere der Agentursuche, wurde von vielen Mitgliedern als langwierig empfunden. Bis zum Mai 2020 gab es 17 Sitzungen der AG. Von diesen entfielen allein zwölf auf die Suche nach einer geeigneten Agentur zur Leitlinienentwicklung. Erst im Sommer 2019 konnte mit der eigentlichen Arbeit zur Leitlinienentwicklung begonnen werden, also etwa ein Jahr nach der konstituierenden Sitzung.

Der Sitzungsrhythmus von vier Wochen erschien einigen AG-Mitgliedern zu lang. Wurde eine Sitzung verpasst, musste sich nach acht Wochen wieder neu eingearbeitet werden. Eine andere Sitzungsart oder ein anderer – kürzerer – Sitzungsrhythmus wäre erwünscht gewesen.

Die namentliche Festlegung der politischen Mitglieder wurde negativ bewertet, weil es dadurch nicht immer möglich war, dass ein AG-Mitglied der jeweiligen Partei anwesend sein konnte. Sollte das AG-Mitglied und die Stellvertreterin bzw. der Stellvertreter verhindert sein, konnte auch kein anderes Partei-Mitglied an der Sitzung teilnehmen. So konnte zwar sichergestellt werden, dass nicht ständig neue bzw. andere Teilnehmer/innen anwesend waren, als Vertreter/innen der Partei konnte jedoch zur jeweiligen Sitzung niemand einspringen.

Bezüglich der Online-Beteiligungsplattform wurde von einigen Mitgliedern kritisiert, dass eine Registrierung zur Teilnahme notwendig und die Plattform unübersichtlich gestaltet war. Allerdings ist zu bedenken, dass, sollte auf eine Registrierung verzichtet werden, in der Anonymität des Internets unter Umständen viele Kommentare zustande kämen, die für das Thema und die Umfrage nicht zielführend wären. Dadurch müsste deutlich mehr Material durchforstet werden und der zeitliche Aufwand wäre größer. Eine gewisse Hürde zur Teilnahme an der Beteiligung würde jedoch wegfallen. Dadurch würden sich wahrscheinlich mehr Bürger/innen beteiligen.

Neben den negativen Aspekten des Prozesses gibt es aber natürlich auch viele positive. Unter anderem ermöglichte der dialogische Aufbau, Verwaltung, Politik und Bürger/innen zusammenzubringen. Durch die Hilfe der beiden externen Moderationen konnte eine Struktur gefunden und neue Ideen eingebracht werden. Darüber hinaus war es hilfreich, dass die Agentur in der zweiten Erarbeitungsphase die ersten Formulierungen der Leitlinien eingebracht hat. Auf diese Weise gab es eine Basis, auf welcher die AG aufbauen und Änderungen einbringen konnte.

Positiv hervorzuheben sind außerdem die Anwendungshinweise zu den jeweiligen Leitlinien. Diese helfen den Bürgerinnen und Bürgern, den Zweck und die Intention der Leitlinien nachzuvollziehen. Auf diese Weise kann sicherlich mehr Verständnis und Interesse für die Leitlinien und das generelle Thema »Bürgerbeteiligung« erzeugt werden.

Die Leitlinien

Auch bei den Leitlinien für Bürgerbeteiligung (2) selbst konnten empfehlenswerte und weniger empfehlenswerte Aspekte herausgearbeitet werden. Diese sind in Tabelle 2 zusammengefasst.

Auf die einzelnen Leitlinien und herausgearbeiteten Stärken oder Schwächen soll hier nicht eingegangen werden. Auch hier finden sich ausführliche Erläuterungen in der volltextlichen Ausarbeitung (2).

Eine kurze Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse soll aber dennoch nicht fehlen: Bei der Entwicklung der Leitlinien sollte auf die Formulierung geachtet werden.

Stärken	Schwächen	Optionen
Frühzeitige Beteiligung (s. Leitsatz 2)	Formulierung/ keine einfache Sprache	Vorhabenliste (s. Leitsatz 5)
Beteiligungskonzept (s. Leitsatz 7)	Genau informieren, wann Beteiligung möglich ist und wann nicht (kein Leitsatz vorhanden)	Beteiligungsanstoß durch Bürger (s. Leitsatz 6)
Ergebnis: Empfehlung an die StvV (s. Leitsatz 4)	Teilweise keine Vorschläge für die Umsetzung (s. bspw. Leitsatz 3)	Fortbildungen (s. Leitsatz 9)
Servicestelle Bürgerbeteiligung (s. Leitsatz 8)		

Tabelle 2: Stärken und Schwächen der Leitlinien (eigene Darstellung)

Zu weit gefasst oder zu sehr eingeschränkt sollten die Leitlinien nicht sein, da jeder Beteiligungsprozess individuell gestaltet werden kann. Allerdings sollte in jedem Fall auf eine einfache Sprache geachtet werden, damit keine sprachlichen Barrieren eine engagierte Beteiligung einschränken.

Eine frühzeitige Beteiligung der Akteure ist sehr wichtig. So können bereits von vornherein verschiedene Meinungen und Sichtweisen abgefragt werden. Die Bürger/innen sollten bei der Erarbeitung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung einbezogen werden, damit auch deren Interessen vertreten werden können. Eine frühe Beteiligung hilft, ein gewisses Verständnis für die späteren Entscheidungen zu schaffen.

Bevor beteiligt wird, sollte darüber hinaus klargestellt werden, wann eine Bürgerbeteiligung überhaupt möglich ist und wann nicht. Eine solche Aufgabe könnte beispielsweise eine Servicestelle übernehmen, die sich dem Thema »Bürgerbeteiligung« annimmt. Von dort aus können die Verfahren koordiniert werden und alle Beteiligten hätten eine zentrale Anlaufstelle.

Zusammenfassung und Ausblick

Mit diesem Artikel wurde ein grober Überblick über den Leitlinienentwicklungsprozess der Stadt Offenbach gegeben. Einige Aspekte des Entwicklungsprozesses konnten positiv hervorgehoben werden, andere ließen sich eher als Schwächen identifizieren. Für zukünftige Leitlinienentwicklungsprozesse ist eine solche Aufstellung und Bewertung möglicherweise hilfreich.

Bei aller Bewertung des Prozesses bleibt natürlich zu beachten, dass jeder Leitlinien- und Beteiligungsprozess individuell ist und von Kommune zu Kommune verschiedene Vorgehensweisen sinnvoll oder gewünscht sind. Es kann keinen »Masterplan« für Bürgerbeteiligungen geben.

Mit Hilfe von Leitlinien für Bürgerbeteiligung kann ein Rahmen geschaffen werden. Durch diesen kann gewährleistet werden, dass die Beteiligungen fair und geregelt ablaufen. Auf diese Weise wird Sicherheit bei den Akteuren (Verwaltung, Politik und Bürger/innen) geschaffen. So können Beteiligungsformate reibungsloser durchgeführt werden und es kann zu mehr Engagement und Interesse von Seiten der Bürger/innen kommen.

Die AG in Offenbach erarbeitete insgesamt zehn Leitlinien für Bürgerbeteiligung und die dazugehörigen Anwendungshinweise. Im September 2020 hat der Magistrat den Leitlinien zugestimmt und diese zum Beschluss an die Stadtverordnetenversammlung gegeben (2).

Alles in allem ist Bürgerbeteiligung ein immer wichtigeres Instrument bei der Verwaltungsarbeit und im Rahmen der Politik. Es bleibt abzuwarten, wie die Leitlinien in Offenbach umgesetzt werden und welche neuen Ideen und Herangehensweisen sich entwickeln. Es braucht eine aufgeschlossene Verwaltung und Politik, die bereit für ein Umdenken sind, aber auch engagierte Bürgerinnen und Bürger – dann kann mit Bürgerbeteiligung viel Positives bewirkt werden. Das Verständnis der Bevölkerung für (politische) Entscheidungen könnte gefördert werden und Bürger/innen würden die Möglichkeit bekommen, ihre Ansichten und Meinungen einzubringen und so zur Entwicklung und Gestaltung ihrer Kommunen beitragen.

Anmerkungen

(1) Die Aussagen in diesem Beitrag stützen sich auf die im Februar bis Mai 2020 verfasste Bachelor-Thesis »Städte mitgestalten – Handlungsempfehlung zur Entwicklung von Leitlinien zur Bürgerbeteiligung anhand der Arbeitsgruppe ›Entwicklung von Leitlinien zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern‹«. [Diese kann online eingesehen werden](#). Die entsprechenden Belege und Nachweise finden sich in der vorgenannten Bachelor-Thesis.

(2) www.offenbach.de/dialog//arbeitsgruppe-buergerbeteiligung.php
<https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungs politik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/einzelansicht-leitlinien/article/offenbach-am-main/>

(3) Strunk Stadtplanung + Kommunikation

(4) Kokonsult, Offenbach

Autorin

Kristin Jendrysik hat im Jahr 2020 ihren Abschluss an einer Verwaltungshochschule gemacht und sich im Rahmen der Bachelor-Thesis für das Thema »Bürgerbeteiligung« entschieden. Schwerpunkt war dabei die Arbeitsgruppe der Stadt Offenbach, die sich im Jahr 2018 zusammenfand, um Leitlinien für Bürgerbeteiligung zu entwickeln.

Kontakt

kristin.jendrysik@offenbach.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung
c/o Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de