

# Weiterentwicklung der Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern in Regensburg

## 1. Ausgangslage

Kaum ein anspruchsvolles Planungs- oder Bauprojekt kann heute noch ohne eine Beteiligung der Bürger durchgeführt werden. Die gesetzlich abgesicherten Formen der Bürgerbeteiligung im Bauplanungs- und Umweltrecht reichen bei schwierigen und komplexen Aufgabenstellungen aber nicht aus. Die Stadt Regensburg bemüht sich daher seit über zehn Jahren, die Bürgerinnen und Bürger bei wichtigen Projekten frühzeitig und aktiv in die Planung einzubeziehen, damit sie das Vorhaben und den Planungsprozess besser verstehen, Probleme und Konflikte erkannt werden und eine konsensfähige Lösung mit den Bürgerinnen und Bürgern erarbeitet werden kann.

In den letzten zehn Jahren kamen Bürgerbeteiligungsverfahren bei unterschiedlichen Planungsaufgaben zur Anwendung:

<b>Projekt</b>	<b>Verfahren</b>	<b>Jahr</b>
Verkehrsentwicklungsplan	Runder Tisch	1995
Verbindung Hauptbahnhof – Maximilianstraße	Planungsdialog	2000
Offene Planung Hochwasserschutz	Runder Tisch	2000/2001
Unterer Wöhrd	Planungsdialog	2000/2001
Kultur- und Kongresszentrum	Runder Tisch	2001
Regensburg-Plan 2000 – Entwurf	Planungszelle	2001
Stadt-Fluss-Landschaft	Zukunftswerkstatt	2001
Ersatztrasse Steinernen Brücke	Planungsdialog	2005

Das Planungs- und Baureferat sieht die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger auch künftig als eine wichtige Aufgabe an und ist daher bemüht die „Bürgerbeteiligung“ weiter zu entwickeln. Bei der Durchführung der einzelnen Verfahren wurden unterschiedliche Erfahrungen gesammelt, die eine systematische Analyse und Aufarbeitung nahelegen.

Das Planungs- und Baureferat hat vor diesem Hintergrund das Büro CityCom, München, mit der Aufarbeitung der bisher durchgeführten Beteiligungsverfahren beauftragt. Dabei sollen aus den verschiedenen Blickrichtungen Stärken und Schwächen der „Bürgerbeteiligung“ in Regensburg beleuchtet werden. Aus den Einschätzungen und Vorstellungen der beteiligten Akteure sollen Wege und Strategien für zukünftige Beteiligungsprozesse entwickelt werden, mögliche Stolperschwellen und Hindernisse sowie Grenzen der Beteiligung sichtbar werden. Die unterschiedlichen Erwartungshaltungen an Beteiligungsverfahren, die teils sehr hoch, teils unvereinbar sind, waren zu bearbeiten und ein praktikabler Rahmen mit klaren Handlungsanweisungen gesetzt werden, innerhalb dessen Beteiligung in Regensburg ablaufen kann.

## 2. Ergebnisse

Durch eine umfassende Befragung, eine Werkstatt (mit interessierten Bürger/innen, die sich bereits am vorausgegangenen Verfahren beteiligt hatten), Umsetzungsgespräche mit der Verwaltung, dem Stadtrat und dem Oberbürgermeister sowie einer Rückkopplung mit den Teilnehmern der Werkstatt konnten neue Erkenntnisse gewonnen werden, die als Ergebnisse in der Dokumentation ausführlich behandelt werden. Nachfolgend werden die Erkenntnisse und Ergebnisse dargestellt, die für die weitere Entwicklung der „Bürgerbeteiligung“ in Regensburg von Bedeutung sind.

Der Begriff Bürgerbeteiligung wird oft synonym für **verschiedene Kommunikationsformen** verwendet. Bürgerbeteiligung ist daher nicht gleich Bürgerbeteiligung. Es gibt hierzu eine ganze Reihe unterschiedlicher Formen, Verfahren und Methoden, die oft allzu häufig in einen Topf geworfen werden oder mit dem gleichen Namen bezeichnet werden, obwohl sie ganz unterschiedliche Ziele, Ansprüche und auch Ergebnisse beinhalten. Die unten abgebildete Graphik verdeutlicht dies anschaulich und zeigt die verschiedenen Stufen der „Beteiligungintensität“.

### Stufen der Beteiligung



Eine wesentliche Voraussetzung für eine optimale Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern ist, dass die Art des Verfahrens und die damit verbundene Zielsetzung eindeutig genannt werden. Nur so kann eine falsche Erwartungshaltung verhindert werden.

An einem Kommunikationsprozess sind verschiedene Akteure beteiligt. Die **Rolle der einzelnen Akteure** muss genau definiert und kommuniziert werden. Kennen die Akteure ihre Rollen nicht oder halten sie sich nicht an ihre Rollen, dann kommt es zu Irritationen und Missverständnissen, die zwangsläufig jegliche Kommunikation zum Scheitern verurteilt.

In Abstimmung mit den einzelnen Akteuren wurden die nachfolgend aufgeführten Rollen definiert und festgelegt (je nach Intensität des Verfahrens steigt dabei die gegenseitige Verbindlichkeit):

#### Die Bürgerinnen und Bürger:

- Werden informiert und qualifizieren sich
- Bringen sich in definiertem Rahmen mit Vor-Ort-Wissen in die Planung ein
- Nehmen verbindlich am Verfahren teil
- Werden über die Umsetzung informiert

#### Der Stadtrat:

- Nimmt als Beobachter an den Veranstaltungen teil
- Setzt sich ernsthaft mit den Ergebnissen auseinander
- Entscheidet über die Umsetzung und begründet seine Entscheidung
- Unterstützt die Verwaltung bei der Kommunikation der Umsetzung

#### Die Verwaltung:

- Ist fachliche Expertin, informiert politisch neutral, ehrlich und objektiv
- Ist stetige Ansprechpartnerin für die Bürgerinnen und Bürger
- Schafft Überblick über Planung, Verfahren, Alternativen
- Wählt Ziele und Form der Veranstaltung
- Kommuniziert die Umsetzung

#### Die Moderatoren:

- Sind zeitlich begrenzte Prozessverantwortliche
- Sind inhaltlich neutral und allparteilich
- Gestalten den Prozess
- Kontrollieren die Einhaltung der vereinbarten Regeln und Strukturen
- Unterstützen bei der Rückmeldung

Das bedeutendste Ergebnis der Untersuchung ist aber die **Erstellung eines Leitfadens** zur Durchführung von Bürgerinformationsveranstaltungen und Bürgerbeteiligungsverfahren. Der Leitfaden enthält die wichtigsten Dinge, die im Zusammenhang mit der Durchführung von Bürgerinformationsveranstaltungen und Bürgerbeteiligungsverfahren zu berücksichtigen sind. Das Planungs- und Baureferat verfügt mit dem Leitfaden über ein Instrument, das maßgeblich zur Verbesserung und Weiterentwicklung von Beteiligungsprozessen in Regensburg dienen kann. Durch die im Leitfaden enthaltenen Qualitätskriterien, die als Selbstbindung zu verstehen sind, wird ferner eine „Beteiligungskultur“ in Regensburg etabliert, die die besondere Stellung der Stadt Regensburg in puncto Bürgerbeteiligung unterstreicht.

### **3. Ausblick**

Der nun vorliegende Leitfaden ist kein statisches Instrument, er wird bei künftigen Planungsaufgaben zur Anwendung kommen und bei Bedarf modifiziert werden. Das Planungs- und Baureferat ist davon überzeugt, dass der Leitfaden die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern verbessern und erleichtern wird.

Auch von den Teilnehmern der Werkstatt wurde der Leitfaden begrüßt und dessen verbindliche Übernahme für die gesamte Verwaltung gefordert.

**Planungs- und Baureferat**

**Leitfaden zur Durchführung von  
Bürgerinformationsveranstaltungen und  
Bürgerbeteiligungsverfahren**

# **Leitfaden des Planungs- und Baureferates zur Durchführung von Bürgerinformationsveranstaltungen und Bürgerbeteiligungsverfahren**

## **1. Im Vorfeld der Öffentlichkeitsveranstaltungen**

### **1.1 Eignung des Projektes**

- Stellenwert des Projektes? / Medieninteresse zu erwarten?
- Liegen bereits Reaktionen vor?
- Beteiligung gesetzlich vorgeschrieben?

### **1.2 Zielsetzung**

- Soll nur informiert werden oder soll die Öffentlichkeit sich auch einbringen?
- Klären der Chancen, aber auch der Risiken des Beteiligungsprozesses
- Klären, ob ein einstufiges oder mehrstufiges Verfahren zielführend ist:
  - Stufe 1: Ziel- und Ideenfindung mit breiter Öffentlichkeit – vor Beginn der konkreten Planung
  - Stufe 2: Alternativen- / Konfliktabwägung mit Interessenvertretern und direkt Betroffenen sowie deren verbindliche Teilnahme
- Klären der Handlungsspielräume im Verfahren: Was können die BürgerInnen beeinflussen / mitgestalten, was sind unveränderbare Rahmenbedingungen der Planung?
- Klären: Zeiträume, Finanzbudget, externe Moderation

### **1.3 Wahl des Verfahrens**

- Zeitpunkt: Liegen bereits Reaktionen vor? Wurde das Thema schon in den Medien behandelt?
- Zielsetzung (Meinungserhebung, Information, Beteiligung, Kooperation).
- Einbindung der breiten („schweigenden“) Öffentlichkeit (Planungszellen, Anwaltsplanung, Ombudsleute)

### **1.4 Bezeichnung des Verfahrens / Titel**

- Wenn nur informiert wird, dann „Informationsveranstaltung“
- Wenn es um Ideensammlung oder Meinungsabfrage geht, dann „Ideenfindung“ (z.B. Zukunftswerkstatt) oder „Meinungsabfrage“
- Wenn die Ergebnisse einfließen sollen, weil ein Handlungsspielraum vorhanden ist und eine Abwägung der Interessen stattfinden soll, dann „Beteiligung“
- Wenn es um eine verbindliche Kooperation mit den Interessenvertretern und um gemeinsame getragene Lösungen geht, dann „Kooperation“ oder „Mediation“

### **1.5 Legitimation (Stadtratsbeschluss)**

- Absicherung durch einen Stadtratsbeschluss, in dem Ziele, Verbindlichkeit, Finanzbudget und Rollenverteilung festgelegt sind

### **1.6 Öffentlichkeitsarbeit**

- Klärung der Zusammenarbeit: Pressestelle, Referat und Fachdienststelle
- Klärung, wie das Internet genutzt werden kann (E-Mail, Chatroom, Infoangebot, Dokumentation)

- Zusätzliche PR-Maßnahmen: Pressemitteilungen, Pressekonferenzen, Aushänge, persönliche Anschreiben, Hauswurfsendungen, Plakate, amtliche Mitteilungen, Inserate in Zeitungen, Ausstellungen, Medien usw.

## **2. Durchführung des Verfahrens**

### **2.1 Start der Informations- und Medienarbeit**

- Die erste Information der Presse (Konferenz oder Mitteilung) sollte bei mediativen und kooperativen Verfahren 6 bis 8 Wochen vor Beginn des Beteiligungsverfahrens stattfinden.

### **2.2 Information und Auswahl der TeilnehmerInnen**

#### Bei mediativen und kooperativen Verfahren:

- Klären, welche Teilnehmer und Teilnehmerinnen (Akteure) im Prozess beteiligt werden und Erstellen einer Matrix aller relevanten Interessengruppen. Relevante Kriterien sind:
  - Wer ist betroffen (direkt örtlich und fachlich)?
  - Wer hat Einfluss auf die Planung?
  - Wer hat sich in der Öffentlichkeit schon zum Thema geäußert/engagiert?
  - Wer kann positiv oder konstruktiv zur Planung beitragen?

- Ausgewogene Geschlechterverteilung und Altersverteilung beachten
- Führen von Vorgesprächen mit Gruppen oder Vertretern von Interessensfeldern
- Verbindliche Absprache zur Rollenverteilung
- TeilnehmerInnen zu verbindlicher Teilnahme verpflichten sowie zur deutlichen Benennung ihrer Interessen
- Schriftliche Einladung der angestrebten TeilnehmerInnen

#### Bei informativen Verfahren:

- Klären und Festlegen des Kreises der Einzuladenden / des räumlichen Umgriffs
- Klären und Ansprache wichtiger Gruppen im Vorfeld des Projektes
- Erstinformation sechs Wochen vor der ersten Veranstaltung
- Schriftliche Einladung der potentiellen TeilnehmerInnen
- Nachfassen: Nochmaliges Kontaktieren wichtiger Gruppen und Motivation zur Teilnahme

### **2.3 Steuerung des Beteiligungsprozesses**

- Verbindliche Ansprechpartner in der Verwaltung festlegen
- Klären der Schnittstellen zur Politik / Stadtrat
- Klären von Rollenverteilung und Kompetenzen
- Klären der kontinuierlichen Reflexion über das Verfahren
- Problem- und Krisenmanagement
- Klären, durch wen und wie das Verfahren protokolliert und dokumentiert wird
- Klären einer späteren Bewertung
- Sicherstellen einer kontinuierlichen Rückkopplung mit Oberbürgermeister und Stadtrat

### **2.4 Spielregeln mit den Beteiligten festlegen**

- Art und Ziel des Verfahrens benennen
- Die zur Verfügung stehenden Handlungsspielräume und die Grenzen der Beteiligung aufzeigen
- Konsens über die Rollen von BürgernInnen, Verwaltung, Stadtrat und ModeratorenInnen herstellen
- Ablauf des Verfahrens und weiteres Vorgehen darlegen

- Festlegung der Spielregeln im Umgang miteinander (je nach gewähltem Verfahren):
  - Klarheit schaffen über Ablauf, Rollen, Rechte und Pflichten der Beteiligten
  - Entscheidungsmodi (konsensual, Mehrheitsentscheidung, Minderheitenvotum) klären
  - Benennung des Verfahrens, Beteiligte auf diese Benennung verpflichten
  - Gesprächsregeln festlegen (jeder kommt zu Wort, offene Gesprächskultur)
  - Verpflichtung der Beteiligten zu einem gemeinsam erarbeiteten Ergebnis zu stehen und dieses in der Öffentlichkeit zu kommunizieren
  - Verpflichtung, keine eigenen einseitigen Informationen aus dem Beteiligungsprozess an Presse und Öffentlichkeit weiterzugeben
  - Wahl eines Sprecherrates
  - Klären, wie und von wem der Verlauf des Prozesses und die Ergebnisse kommuniziert werden

### **2.5 Durchführung des Verfahrens**

- Kontinuierliche Dokumentation des Verfahrens
- Verfahrensablauf (interne und externe Abstimmungsprozesse, Feedback) darstellen

## **3. Rückmeldung und Umsetzung bei Beteiligungen und mediativen und kooperativen Verfahren**

### **3.1 Kontinuierliche Info der Beteiligten über den aktuellen Stand des Projektes**

- Erste Rückmeldung sollte innerhalb von max. sechs Monaten nach Abschluss des Verfahrens erfolgen
- Es gibt einen festen AnsprechpartnerIn für die Rückkopplung
- Kontinuierliche Information der TeilnehmerInnen (bei festem TeilnehmerInnenkreis über E-Mail-Verteiler und Post) z.B. zu folgenden Themen:
  - Wann die Planung im Stadtrat behandelt wird
  - Wie der Stadtrat entschieden hat
  - Stadtratsbeschlüsse
  - Hinweise auf Unterlagen z.B. im Internet
  - Welche Unterstützung bei der Rückkopplung und Umsetzung von den TeilnehmerInnen gewünscht bzw. geleistet werden soll
- Die TeilnehmerInnen sollten je nach Verfahren über den Stand der Umsetzung informiert werden – gerade auch wenn die Planung stockt oder sich verzögert. So sollten z.B. die TeilnehmerInnen kooperativer Verfahren etwa alle 3 Monate informiert werden.

### **3.2 Info des Stadtrates und Beschluss/Entscheidung des Stadtrates**

- Stadtrat wird durch die Verwaltung (Verwaltungsvorlage) über die Ergebnisse der Beteiligung informiert
- Sprecher der Beteiligungsverfahren können als „Sachverständige“ in der Sitzung gehört werden
- Werden Ergebnisse von Verfahren nicht umgesetzt, dann werden die Beteiligten darüber informiert und die Gründe benannt
- Wenn Vorschläge von BürgerInnen bzw. Ergebnisse von Beteiligungsverfahren umgesetzt werden, wird dies an die Beteiligten rückgekoppelt (Titel / Etiketten angeben)



### **3.3 Informations- und Medienarbeit**

- Weiterführung der Informations- und Medienarbeit (kann auch an externes Moderationsbüro vergeben werden) z.B.:
  - Vierteljährlicher Rundbrief, Pressegespräch
  - Versand relevanter Dokumente
  - Durchführung von Folgetreffen
  - Informations- und Medienarbeit:
    - Hauswurfsendungen zu den Beteiligungsergebnissen
    - Pressemitteilungen zum Stand der Umsetzung
    - Fototermine für die Presse bei erster Umsetzung
    - Pressekonferenzen
    - Kontinuierliche Berichterstattung auf der Homepage der Stadt
    - Berichte in der städtischen Info-Zeitschrift „Bei uns“

### **3.4 Bewertung mit den TeilnehmerInnen**

- Zufriedenheit der TeilnehmerInnen (Verwaltung, Stadtrat, BürgerInnen) mit dem Verfahren abfragen