

Konzept zur Stärkung der Bürgerbeteiligung in der Stadt Leverkusen

Einleitung:

Das kommunale Handeln legitimiert sich aus demokratischen Entscheidungsprozessen, muss aber gegenüber der Bevölkerung transparent vermittelt und erläutert werden.

Das vorliegende Konzept umfasst eine grundsätzliche Strategie zur intensivierten und organisierten Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in städtische Themen und Handlungsprozesse. Dabei ist es zunächst das Ziel, die Kommunikationsmöglichkeiten der Bürger mit der Verwaltung zu optimieren und einfache und leicht zugängliche Informations- und Kommunikationswege zu schaffen.

Darauf aufbauend sollen Maßnahmen erarbeitet und sukzessive umgesetzt werden, mittels derer Bürgerinnen und Bürger aktiv zu bestimmten Themen und Projekten konsultiert werden können und in einem weiteren Schritt bei der Entwicklung von Vorhaben und der Vorbereitung von Entscheidungen eingebunden werden. Besondere Bedeutung bei der Umsetzung dieser Maßnahmen wird das Medium Internet erhalten.

Die Stadt Leverkusen verfügt bereits über eine Vielzahl an Maßnahmen, um Bürgerinnen und Bürger an Verfahren zu beteiligen. Diese basieren aber bis dato in erster Linie auf rechtlichen und formalen Vorgaben – z.B. im Rahmen von planungsrechtlichen Beteiligungsprozessen. Die Bausteine des vorliegenden Konzeptes ergänzen die formellen und rechtlich festgelegten Beteiligungsprozesse.

Nur so kann den gewachsenen Erwartungen nach unmittelbarer Information sowie nach Dialog und Beteiligung an der Entwicklung von Vorhaben und der Vorbereitung von Entscheidungen entsprochen werden. Auf diese Weise lassen sich auch das Verständnis und die Akzeptanz für Handlungsweisen der Politik und Verwaltung verbessern. Dies soll künftig bei städtischen Vorhaben von Beginn an verbindlich mitbedacht und realisiert werden.

Die Ergebnisse der Beteiligungsaktivitäten müssen in den regulären Demokratiekreislauf eingebunden werden. Für jedes einzelne Projekt müssen Art und Ausmaß der Beteiligung im Vorfeld klar definiert sein und entsprechend öffentlich kommuniziert werden. Inwieweit die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung umgesetzt werden, muss im konkreten Einzelfall durch verbindliche Entscheidungen des Stadtrates bzw.

der Bezirksvertretungen definiert werden, die in der repräsentativen Demokratie die letztlich bindende Entscheidung treffen, soweit die formellen Beteiligungsverfahren der direkten Demokratie (Bürgerbegehren, Bürgerentscheide) nicht zum Tragen kommen.

Der Umfang der informellen und aktiven Einbindung der Bürgerinnen und Bürger wird in drei Stufen gegliedert. Die Umsetzung einzelner Maßnahmen innerhalb der Stufen erfolgt dabei nicht zwingend in chronologischer Reihenfolge.

1. Stufe - Information

Durch die Optimierung der Informationsmöglichkeiten und -wege hinsichtlich aktueller Themen/Projekte und anstehender Entscheidungen werden die Akzeptanz und das Verständnis für Handlungsweisen der Politik und Verwaltung gesteigert. Ferner haben die Bürger so eine bessere Möglichkeit, sich ein eigenes Urteil über Entscheidungen und Projekte zu bilden.

Ziel ist es, die vorhandenen Informationsmöglichkeiten zu optimieren, um neue Wege zu erschließen und vorliegende Informationen adressatengerechter aufzubereiten. (Hinsichtlich der Kosten wird auf den Abschnitt „Finanzielle Auswirkungen“ auf Seite 9 dieses Konzeptes verwiesen.)

2. Stufe - Konsultation

Durch die Abfrage der Ansichten und Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger zu festgelegten Themen kann aktiv Stellung zu den Themen bezogen werden.

Ziel ist es, bei konkreten Fragestellungen und Projekten den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu geben, ihre Vorstellungen zu übermitteln. Dies kann z.B. in Form von Onlinebefragungen auf der städtischen Homepage erfolgen. (Hinsichtlich der Kosten wird auf den Abschnitt „Finanzielle Auswirkungen“ auf Seite 9 dieses Konzeptes verwiesen.)

3. Stufe – Kooperation

Durch die aktive Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Erarbeitung von Projekten wird ein eigener Gestaltungsraum geschaffen. Die Bürgerinnen und Bürger werden bei der Entwicklung von Vorhaben und der Vorbereitung von Entscheidungen direkt eingebunden (z.B. Durchführung von Bürgerversammlungen, Planungswerkstätten etc.).

Die Stufe 3 beinhaltet das größtmögliche Ausmaß an direkter Beteiligung. Insbesondere die Realisierung der Stufe 3 muss einzelfallbezogen unter Beteiligung der politi-

schen Gremien immer individuell in ihrem jeweiligen Umfang und der Art der Maßnahme entschieden werden. (Hinsichtlich der Kosten wird auf den Abschnitt „Finanzielle Auswirkungen“ auf Seite 9 dieses Konzeptes verwiesen.)

Umsetzung:

Die Zielsetzung des Konzeptes ist es, eine Kultur der stärkeren und strategischen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Leverkusen zu entwickeln. Die Ausweitung der Bürgerbeteiligung ist ein Prozess, der nicht einfach „verordnet“ werden kann und verwaltungsmäßig wie extern schrittweise eingeführt werden sollte.

Das Konzept ist daher in Tranchen aufgebaut, die sich teilweise verschränken und auf diese Weise aber auch ein hohes Maß an Flexibilität zulassen, um auf aktuelle Gegebenheiten reagieren zu können und den grundsätzlichen Ansatz durch eine „Überlastung“ aller Beteiligten zu verhindern. Nur wenn die einzelnen Bausteine sauber und „ehrlich“ eingeführt werden, können sie ihre Wirkung erzielen. Hier müssen auch die finanziellen und personellen Möglichkeiten berücksichtigt werden, da nur durch die Sicherstellung der Qualität der einzelnen Teilschritte das Ziel einer ehrlichen und verantwortungsvollen Einbindung der Bürgerinnen und Bürger erzielt werden kann.

Als Qualitätsstandards für Bürgerbeteiligungsprojekte sollen zukünftig folgende Mindestanforderungen gelten:

- Bereitstellung von bürgernah aufbereiteten Informationen als Grundbedingung für Bürgerbeteiligung
- Transparenz der Verfahren
- Frühzeitigkeit der Beteiligung
- Ausreichende Zeitfenster für die einzelnen Phasen der Beteiligungsprojekte
- Flexible Handhabung der Beteiligungsintensität und -tiefe
- Unterstützung durch neutrale, ggfs. externe Moderation bei Beteiligungsveranstaltungen etc.

Die Realisierung der nachfolgend unter den einzelnen Stufen subsumierten Maßnahmen bzw. Teilbausteine erfolgt nicht ausschließlich zeitlich nacheinander folgend. Vielmehr sind die einzelnen Maßnahmen verschränkt und werden teilweise parallel umgesetzt. Zwingend erforderlich ist, dass zunächst die Stufe 1 – Information mit den einzelnen Teilbausteinen realisiert wird.

Insbesondere die Optimierung der Informationsbereitstellung und Einbindung der Thematik „Bürgerinformation und Bürgerbeteiligung“ auf der städtischen Homepage ist in weiten Teilen bereits in Zusammenhang mit dem am 10. März 2014 realisierten Relaunch der städtischen Internetpräsenz (www.leverkusen.de) erfolgt. Das Augenmerk liegt hier auf der Optimierung der möglichst barrierefreien und adressatenge-

rechten Information über städtische Themen und der Schaffung von Kontaktaufnahmemöglichkeiten.

Im Rahmen des Relaunchs wurden unter anderem bereits folgende Punkte umgesetzt:

- Der Thematik „Bürgerbeteiligung“ wurde eine eigene Rubrik gewidmet.
- Bündelung der „Bürgerinformationen“ auf einer Seite.
- Die Möglichkeiten, sich über städtische Vorhaben zu informieren.
- Information über aktuell laufende formelle Beteiligungsverfahren.
- Kontaktformular für Ideen & Beschwerden.
- Mit erfolgter Realisierung des Relaunchs ist es möglich, die Inhalte auch für mobile Endgeräte (Smartphones, Tablets) darzustellen. Die entsprechenden Formulare und Kontaktmöglichkeiten sind so auch unterwegs schnell zu finden und mit wenigen Klicks zu aktivieren.
- Verstärkung der Kontaktaufnahmemöglichkeit mit den zuständigen Ansprechpartnern.
- Als „Dauerrubrik“ ist ein Kontaktformular am unteren Ende jeder Seite der städtischen Homepage installiert.

Soziale Netzwerke (Facebook und Twitter)

Der dieser Konzeption zugrundeliegende Ratsbeschluss hat auch die Prüfung der Nutzungsmöglichkeiten des sog. Web 2.0 formuliert.

Soziale Netzwerke wie Facebook bieten sich als kostengünstige, aber pflegeintensive Kommunikationsplattformen an, auf denen sich Bürgerinnen und Bürger sowie Verwaltung austauschen können. Da zudem davon auszugehen ist, dass sich nicht alle Bürgerinnen und Bürger regelmäßig über die städtische Homepage www.leverkusen.de informieren, erscheint es sinnvoll, die sozialen Netzwerke als weitere Kommunikationskanäle zu nutzen.

Im Juni 2013 gab es in Deutschland bereits rund 26 Millionen aktive Nutzer von Facebook.¹ Knapp 12 Prozent der Facebook-Nutzer in Deutschland sind jünger als 18 Jahre. Die größte Altersgruppe bilden Nutzer im Alter zwischen 25 und 34 Jahren. Mehr als die Hälfte der deutschen Facebook-Nutzer ist zwischen 18 und 34 Jahre alt.²

Der Austausch zu der Thematik mit anderen Kommunen hat zudem ergeben, dass die Städte, die Facebook bereits einsetzen, diesen Kommunikationsweg als positiv bewerten, um neue Zielgruppen zu erschließen und mit diesen in Kontakt zu treten.

¹ Quelle: <http://de.statista.com>; (Zahlen Juni 2013)

² Quellen: <http://de.statista.com>, <http://allfacebook.de/>; (Zahlen April 2013)

Um weitere – und insbesondere auch jüngere – Bürgerinnen und Bürger Leverkusens zu erreichen, wird daher ein Facebook-Auftritt der Stadt Leverkusen geschaffen. Dieser dient zuallererst zur Unterstützung der Stufe 1, der Information.

Twitter ist in Deutschland, anders als in vielen anderen Ländern, eher gering verbreitet. Schätzungen gehen von etwa 1 Million aktiven Nutzern aus.³ Andere Quellen gehen für das 2. Quartal 2012 von 2,4 Millionen aktiven Nutzern aus.⁴ Nach Einschätzung von Kommunen, die sowohl Facebook als auch Twitter nutzen, ist der durch die Nutzung generierte Mehrwert von Twitter im Vergleich zu Facebook geringer. Aufgrund der Nutzerzahlen und des nicht zu unterschätzenden Zeitaufwandes erfolgt der Einstieg der Stadt Leverkusen in die sozialen Medien daher über Facebook.

Umsetzung der Stufe 1 - Information:

Die konkreten Maßnahmen der Stufe 1 werden zeitnah realisiert. Sie bilden die Basis für alle nachfolgenden Bausteine.

1. Schaffung eines Facebook-Auftritts der Stadt Leverkusen

- Als Inhalte werden auf der Facebook-Seite als eine Art „Zweitverwertung“ Pressemitteilungen sowie weitere Informationsinhalte der städtischen Homepage veröffentlicht bzw. wird zur weiteren Information auf diese verlinkt. Dies hat den Vorteil, dass darüber weitere Nutzer auf die städtische Homepage geführt werden.
- Ergänzend ist angedacht, zukünftig ausschließlich auf Facebook weitere Informationen bzw. Aktionen zu veröffentlichen. Diese sollen primär dazu dienen, mit „sympathischen Alltagsthemen“ weitere „Fans“ für den Facebook-Auftritt der Stadt Leverkusen zu gewinnen.
- Es wird eine „Teamseite“ eingerichtet, die auf die Erreichbarkeit des Facebook-Teams der Stadt Leverkusen hinweist. Damit kann etwaigen Beschwerden, warum beispielsweise am Wochenende Antworten nicht direkt erfolgen, entgegengewirkt werden.
- Inhalte, die gewaltverherrlichend, rassistisch, radikal, sexistisch, beleidigend etc. sind, sind nicht gestattet und werden daher gelöscht. Zudem handelt es sich um eine städtische Homepage, bei der die Stadtverwaltung ihre Neutralitätsfunktion zu wahren hat. Auch Parteiwerbung ist daher nicht gestattet und wird gelöscht. Ein Hinweis darauf wird auf einer Unterseite des Facebook-Auftritts als so genannte „Netiquette“ veröffentlicht.

³ Quelle: <http://buggisch.wordpress.com/2014/01/07/social-media-und-soziale-netzwerke-nutzerzahlen-in-deutschland-2014/>

⁴ Quelle: <http://de.statista.com>

2. Einführung eines Newsletters „Rathaus aktuell“

- Informiert über alle aktuell wichtigen Themen und Vorhaben aus sämtlichen Bereichen (wie z.B. Haushalt, Planungsstand Autobahnausbau, Neues aus den jeweiligen Stadtteilen und von den Vereinen) sowie über entsprechende Informationsveranstaltungen und weitere mögliche Beteiligungsformen
- Quartalsweises Erscheinen
- Download über die städtische Homepage www.leverkusen.de
- Kann je nach Dringlichkeit von Thema und Anlass durch Flyer bzw. Beilagen oder Postwurfsendungen ergänzt werden

3. Informationsflyer zu den Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten

- Als flankierender Schritt soll zusätzlich ein Informationsflyer zu den Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger erarbeitet werden, damit auch nicht-internetaffine Bürgerinnen und Bürger sich über die Arten und Möglichkeiten der Information und Beteiligung informieren können.
- Der Flyer bündelt alle Informationen zur Arbeit der Stadtverwaltung und den politischen Gremien. Er informiert darüber, wie Eingaben (z.B. per Bürgerantrag) gemacht werden können und welche Möglichkeiten grundsätzlich bestehen, sich bei den städtischen Themen einzubringen (Beschwerdemanagement, Ausschuss für Anregungen und Beschwerden, formelle Beteiligungsverfahren etc.).

Umsetzung der Stufe 2 - Konsultation:

Die Stufe 2 enthält sowohl Elemente für formelle Beteiligungsverfahren (z.B. Bauleitplanung) als auch Maßnahmen, die davon unabhängig sind.

1. Im Rahmen formeller wie auch informeller Beteiligungsverfahren soll zunehmend das Internet unterstützend für eine vereinfachte und beschleunigte Durchführung eingesetzt werden. Die E-Partizipation ermöglicht z.B. moderierte und zeitlich befristete **Befragungen** bzw. Bürgerdialoge via Homepage mit abschließender Auswertung und Ergebnispräsentation zu aktuellen städtischen Themen, mit dem Ziel, ein Meinungsbild in der Bürgerschaft zu eruieren. Dieses soll als Empfehlung zur Entscheidungsfindung in die entsprechend zuständigen politischen Gremien gegeben werden bzw. in den formellen Abwägungsprozess einfließen.

- 2. Informationsveranstaltungen** mit anschließender Diskussionsrunde zu städtischen Themen. Teilnehmer und Umfang sind abhängig vom jeweiligen Thema bzw. Projekt, dessen Umfang und Bedeutungsgrad sowie den Anliegen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Sie bieten grundlegende, fundierte Informationen zum aktuellen Sachstand, laufen nach verbindlich definierten Standards ab und bieten eine direkte und persönliche Kontaktmöglichkeit zwischen Bürgern und Fachverwaltung.

Einen Schwerpunkt bei der Realisierung der Stufe 2 soll die städtische Homepage bilden. Bürgerinnen und Bürger können per E-Partizipation sowohl bei formellen und projektbezogenen Bürgerbeteiligungsverfahren als auch bei der Diskussion aktueller Themen, wie z.B. Stadtentwicklung, Bauvorhaben und Schulpolitik, schnell und niederschwellig aktiviert und konsultiert werden.

Im Rahmen der Erarbeitung des Konzeptes wurde im Kontext der möglichen Umsetzungsmaßnahmen der Stufe 2 auch die Implementierung einer kostenpflichtigen Verwaltungsapplikation (sog. „Mängelmelder“) geprüft. Solche von verschiedenen Firmen angebotenen Lösungen setzen auf eine vorgeblich schnelle, direkte und v.a. sichtbare Kommunikation bei Beschwerdefällen, wie etwa wilden Müllkippen, defekter Straßenbeleuchtung, Schlaglöchern etc.

Die Anbieter (z.B. „Mängelmelder“, „Wutpunkte“) werben damit, dass Kommunen auf diese Weise Zeit, Geld und Personal sparen (etwa durch den Wegfall von Telefonaten und der manuellen Eingabe in das eigene System), da jeder Bürger sein Anliegen selbst via Smartphone bzw. Internetseite erfasse. Nicht eingerechnet ist hier allerdings der zusätzliche Zeitaufwand, der sich z.B. durch notwendige Rückfragen ergibt – nicht jeder Beschwerdefall lässt sich quasi automatisiert bearbeiten. So können sich z.B. Überschneidungen bei der Zuständigkeit ergeben, trotz mitgesendetem Foto und GPS kann eine Ortsbesichtigung notwendig werden oder eine Bearbeitung ist aufgrund fehlender städtischer Zuständigkeit (z.B. bei Privatgelände) nicht möglich. Die zu erwartenden Kosten für eine solche Applikation variieren je nach Anbieter und Ausgestaltung zwischen 2.000 bis 4.000 Euro pro Jahr zzgl. der monatlichen Hostinggebühren (ca. 70,00 € im Monat).

Die Erfahrung aus dem erfolgreich etablierten städtischen Beschwerdemanagement zeigt, dass nur eine qualifizierte und zeitnahe Bearbeitung von Beschwerdefällen für die Bürgerinnen und Bürger zufriedenstellend ist. Hier ist in vielen Fällen gerade der direkte Kontakt zur Verwaltung wichtig und notwendig, der durch ein internetbasiertes Anliegenmanagement vermieden werden soll. Die Verwaltung verfolgt daher das Ziel, durch die in Stufe 1 erläuterten Maßnahmen die Systematik des bestehenden Ideen- und Beschwerdemanagements den Bürgerinnen und Bürger noch adressatengerechter aufzubereiten und die Eingabemöglichkeiten zu vereinfachen. Die neue Homepage ermöglicht die Nutzung des Onlineangebotes mittels Smartphone etc., so dass die mit einer „Mängelapp“ gewünschten Ziele auch ohne eine explizite App realisiert werden können. Die hierdurch eingesparten Kosten können dann zielführend

z.B. in konkreten Beteiligungsverfahren für Moderationskosten etc. eingesetzt werden.

Umsetzung Stufe 3 – Kooperation:

Welche Module der aktiven Einbindung zur Unterstützung eines Verfahrens als sinnvoll zu erachten sind, hängt von dem konkreten Sachverhalt ab. Daher ist es unerlässlich Maßnahmen der Umsetzungsstufe 3 individuell und einzelfallbezogen festzulegen. Die Verwaltung wird die zuständigen politischen Gremien über die jeweils beabsichtigte Beteiligungsform informieren. Eine erfolgreiche Durchführung von Beteiligungsverfahren mit belastbaren Ergebnissen kann grundsätzlich nur gewährleistet werden, wenn bereits im Vorfeld Themen, Rahmenbedingungen und Ziele sowie die gewünschte Beteiligungstiefe für das jeweilige Projekt genau festgelegt wurden.

Die aktive Einbindung der Bürgerinnen und Bürger kann neben den „klassischen Beteiligungsmaßnahmen“ (Planungswerkstatt etc.) auch durch Formen der E-Partizipation erfolgen. Die Verwaltung hat bereits mit verschiedenen Anbietern von Bürgerbeteiligungs-Software Kontakt aufgenommen. Diese bieten eine Vielzahl an kombinierbaren Lösungen an, z.B. aus den Bereichen Stadtentwicklung, Klimaschutz, Lärmaktionsplanung etc.

Grundsätzlich gilt, analog den Erkenntnissen im Rahmen der klassischen Beteiligungsmöglichkeiten, dass Formen der E-Partizipation nur empfehlenswert sind, wenn es sich um konkrete Beteiligungsprojekte handelt und die Beteiligungstiefe sowie der weitere Umgang mit den Ergebnissen etc. festgelegt und durch die politischen Verantwortungsträger legitimiert sind.

Die Verwaltung wird im Vorfeld eines Beteiligungsprojektes jeweils eine entsprechende Vorlage mit Vorschlägen zur konkreten Konzeption und Durchführung sowie zu den notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen einbringen.

Zeitplan:

Wie bereits oben erläutert ist die Realisierung der Maßnahmen der Stufe 1 Grundlage für einen zielführenden und erfolgreichen Ausbau der Bürgerbeteiligungen in Leverkusen in den Stufen 2 und 3. Die Stufe 1 der Information soll im 4. Quartal 2014 realisiert werden. Hieran anschließend soll sukzessive der systematische Aufbau und Ausbau der **Beteiligungsstufen 2 und 3** folgen. Hierfür sind hinsichtlich der durch die Politik gewünschten Angebote und in Anbetracht der unten dargestellten finanziellen Auswirkungen weitere Ratsbeschlüsse nötig. Generell gilt, dass es bereits einige Aktivitäten und Maßnahmen der Stadt gibt, die diesen Stufen zuzuordnen sind.

Finanzielle Auswirkungen:

Die im vorliegenden Konzept präsentierten Vorschläge und Maßnahmen zur grundsätzlichen Verbesserung und Erweiterung bereits vorhandener Kommunikationswege zwischen Verwaltung und Bürgerschaft können insbesondere im Bereich Stufe 1 – Information (Newsletter, Informationsflyer, Facebook) weitestgehend mit vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen bewältigt werden.

Für grafische Gestaltung und Herstellung von Newslettern und Informationsflyer etc. werden jedoch zusätzliche Sachmittel in Höhe von 2.500 Euro im Haushalt 2015 eingestellt.

Aufgrund einer durchgeführten Abfrage zum direkten Vergleich mit anderen Kommunen wird für die Realisierung der Maßnahmen im Bereich Stufe 1 ein Personaleinsatz von ca. 25 Stunden pro Monat angenommen. Dabei handelt es sich um einen Schätzwert. Die Personalressourcen hierfür werden über den aktuellen Personalbestand gedeckt.

Für die Realisierung der Maßnahmen der Stufen 2 und 3 sind die finanziellen und personellen Ressourcen jedoch nur bedingt vorhanden. Basierend auf der Kontaktaufnahme zu Unternehmen, die Online-Lösungen für Maßnahmen der Stufe 2 und 3 anbieten, variieren die Kosten für die verschiedenen Maßnahmen sehr stark. Die Einrichtung einer Online-Partizipationsplattform verursacht je nach Ausgestaltung, Kosten in Höhe von 20.000,00 € - ca. 50.000,00 € pro Jahr. Um im Jahr 2015 - einen positiven politischen Beschluss vorausgesetzt - handlungsfähig zu sein, wird ein Betrag von 20.000 € für die Anschaffung einer Partizipationsplattform in den Haushalt 2015 eingebracht. Die Verwaltung strebt eine sukzessive Ergänzung der Angebote an und wird die für das angestrebte Beteiligungsformat erforderlichen Maßnahmen der Stufen 2 und 3 den Gremien im Rahmen des politischen Abstimmungsprozesses zur Entscheidung vorlegen.