Bürgerbeteiligung in Nürnberg – Ausbau und Weiterentwicklung
hier: Antrag vom 28.08.2020 von Bündnis 90/ Die Grünen
„Mehr Transparenz und Beteiligung bei Stadtentwicklungs-Maßnahmen für die Interessensvertretungen der Nürnberger Bürgerinnen und Bürger“

I. Sachverhalt:

Beteiligung
Beteiligung und Koproduktion sind Schlüsselprinzipien der Neuen Leipzig Charta 2020 und somit integraler Bestandteil einer integrierten Stadtentwicklung, der sich auch Nürnberg verschrieben hat. Bürgerbeteiligung (BB) erfolgt in unserer Stadt seit vielen Jahren in unterschiedlichsten Ausprägungen. Dank etablierter (analoger wie digitaler) Strukturen erreichen wir unterschiedliche Zielgruppen zu vielfältigen Themen auf fachlich hohem Niveau. Bürgerbeteiligung wird in Nürnberg auch ohne verschriftlichte Leitlinien gelebt, dank des vorliegenden Rückhalts seitens der Politik wie auch der Bereitschaft der Fachdienststellen, Beteiligung immer dann anzubieten, wenn tatsächlich ausreichende Beteiligungsspielräume für die Zielgruppe/n existieren. So werden bereits seit etlichen Jahren bei geeigneten Projekten passende off- und online Formate angeboten:

Beispiel SÖR:
- von 2015 bis 2021 fanden 22 Beteiligungs-Projekte mit rund 38 Terminen (z.B. Auftakt, Workshop, Spaziergang, Abschluss etc.) und fünf ePartizipationen (zuletzt „Stadtpark“) statt.

Beispiel Jugendamt:
- von 2018 bis 2020 fanden 23 Kinderversammlungen statt, 65x „laut! vor Ort“, 90 Veranstaltungen im Rahmen der Spielflächenplanungen mit rd. 2.800 Teilnehmenden.

Beispiel Vpl:
- Diverse Beteiligungsformate, z.B. Weinmarkt, Fahrradständer etc.

Beispiel Stadtplanungsamt:
- In Stadterneuerungsgebieten werden mithilfe spezieller Formate und Angebote wie beispielsweise Meinungsträgerkreise, Quartiermanagements und Quartiersbüros zusätzliche und individuelle Beteiligungsmöglichkeiten angeboten.
- Vorbereitende Untersuchungen und Integrierte Stadtteilentwicklungskonzepte werden durch oft mehrstufige Beteiligungsverfahren begleitet.
- Das Offene Büro dient dem Stadtplanungsamt und Ref.VI-Dienststellen als vielseitig nutzbarer Ausstellungs-, Informations- und Veranstaltungsraum.
- Neben den gesetzlich verankerten, formellen Beteiligungsverfahren im Rahmen des BauGB findet bei Bauleitplanverfahren zunehmend auch informelle Bürgerbeteiligung in Präsenzterminen vor Ort oder online statt (Zürcherstraße, Reichelsdorfer Keller, etc.).
- Im Rahmen der Neugestaltung des öffentlichen Raums werden verschiedene Beteiligungsformate angeboten (z.B. Nelson-Mandela-Platz, Hauptmarkt/Obstmarkt, Aufseßplatz, Plärrer, Eichenlöhlein, Mögeldorfer Plärrer) und durchgeführt.

Grenzen sind der Bürgerbeteiligung bei privaten Bauvorhaben außerhalb der Bebauungsplanung gesetzt. Lediglich im Baugenehmigungsverfahren ist eine Beteiligung (besser Information) der direkt betroffenen Nachbarn vorgesehen. Zwar regt das Stadtplanungsamt - auch bei größeren Projekten - bei Bauherren und Projektverantwortlichen regelmäßig eine Information der Öffentlichkeit an, kann diese aber nicht verbindlich einfordern.

Information

Abzugrenzen von der Bürgerbeteiligung sind Maßnahmen zur Bürgerinformation (wie z. B. durch Vorhabenlisten).

Transparent dokumentiertes Verwaltungshandeln und frühzeitige und begleitende Information zu stadtteilbedeutsamen Maßnahmen ist jedoch auch bei wenig oder keinem echten Beteiligungsspielraum wichtig für die Akzeptanz von Planungen. Insofern kommt dem Aspekt der reinen Information ebenfalls eine hohe Bedeutung zu. Eine wesentliche Rolle hierbei spielen auch informative und regelmäßig aktualisierte Websites beispielsweise zu Stadterneuerungsgebieten, Strategischen Planungskonzepten (z.B. Masterplan Freiraum) und insbesondere zu Einzelmaßnahmen (z.B. Obstmarkt, Volksbad), verstärkt in Zukunft auch Einbindung in die städtischen Social-Media-Angebote (insb. Instagram und Facebook).

Bürgerinformationen sind in Nürnberg der erste von drei Schritten im Rahmen von BB-Projekten. Notwendig nach der Information sind die Beteiligung und die transparente Ergebniskommunikation. Erst aus diesem Dreiklang ergibt sich eine BB nach Nürnberger Verständnis. Vorhabenlisten gehören zum Baustein B-Information. Dies wird auch in Heidelberg und Leipzig so gesehen, wie weiter unten ausgeführt.

Bürgervereine

Bei Beteiligungsprozessen spielen in Nürnberg die Bürger- und Vorstadtvereine als „Expertinnen und Experten der lokalen Belange“ und als gut vernetzte Multiplikatoren eine entscheidende Rolle. Bei Planung und Durchführung von Beteiligungsprozessen erfolgt in der Regel deren frühzeitige Einbindung. Die Bürgervereine sind wichtige Impulsgeber und können oftmals weitere relevante Zielgruppen benennen, die für das konkrete Projekt von besonderer Bedeutung sind. Gleichfalls benennen sie auch die aus ihrer Sicht kritischen Entwicklungen in ihrem Bürgervereinsgebiet, für die dann eine Beteiligung – oder zumindest verstärkte Informationsangebote – entwickelt werden.

Stadtinterner Dienstleister ePartizipation

Der Nürnberger Stadtrat hat 2013 die Leitlinien zu elektronischer Partizipation („ePa“) und deren Erprobung und Durchführung unter Federführung des Stadtinternen Dienstleister ePartizipation (SiDePa) beschlossen. Diese Leitlinien bieten eine Checkliste zur Überprüfung, ob eine Onlinebeteiligung möglich und sinnvoll ist. Zum anderen treffen sie Aussagen zu Umsetzungsstandards und beschreiben die Aufgaben des Stadtinternen Dienstleisters ePartizipation. Dieser ist zentraler Ansprechpartner für die Dienststellen, bündelt Prozesswissen und ist bei Fragen zu geeigneten Themen und Formaten (untergeordnet auch analoge) beratend/unterstützend tätig. SiDePa besteht aus einem fachübergreifenden Team von derzeit fünf Personen (DiP/OS; KoM/3; BgA/SE), die ihren Auftrag mit jeweils rd. 10-20% der wöchentlichen Arbeitszeit erfüllen.

Bei den Akteurinnen und Akteuren aus den Fachdienststellen muss Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung zusätzlich zum Kerngeschäft geleistet werden. Es sollte daher mit Bedacht abgewogen werden, wo Beteiligungsspielräume bestehen, für welche Projekte die knappen Ressourcen eingesetzt werden und ob mögliche Verzögerungen in den Projekten in Kauf genommen werden können.

In Planungsprozessen kann ein ergänzender oder besonderer Bedarf an Bürgerbeteiligung oftmals sehr kurzfristig entstehen. Weil Beteiligungsformate bei SiDePa eine frühzeitige Anmeldung und zeitliche Eintaktung erfordern, können in diesen Fällen auch Unterstützungen durch externe Dienstleister in Frage kommen.

Beispiel Heidelberg

Die „Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg“ wurden 2012 beschlossen. Das Dokument mit über 50 Seiten wird häufig als Vorbild für Leitlinienprozesse in anderen Städten und Kommunen herangezogen. In Heidelberg liegt die Zuständigkeit für das Thema bei der zentralen „Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung“, die aktuell mit vier VZ-Stellen und zwei befristeten TZ-Stellen ausgestattet ist. Die Aufgaben sind grundsätzlich ähnlich zu denen des SiDePa in Nürnberg, wobei in Nürnberg der Fokus auf elektronischen Verfahren liegt. Die Heidelberger Koordinierungsstelle verantwortet allerdings zusätzlich noch die Abstimmung der Vorhabenliste, die Begleitung des Arbeitskreis Bürgerbeteiligung[1] sowie die Kinder- und Jugendbeteiligung. Die Vorhabenliste bedingt die regelmäßige und zuverlässige Zulieferung aller geplanten Projekte durch die Fachdienststellen. Sie wird viermal jährlich online aktualisiert und zweimal jährlich als gedrucktes Dokument veröffentlicht. Aufwand und Kosten sind entsprechend hoch. Die Liste enthält auch Projekte, für die entweder keine oder nur die (gesetzlich vorgeschriebene) formelle Beteiligung vorgesehen ist. Jedes Projekt wird darin mit einem Steckbrief aufgeführt, der die Punkte „Inhaltliche Beschreibung“, „Politischer Beschluss“, „Akt. Stand“, „Kosten soweit bezifferbar“, „Zeitpunkt Umsetzung/nächste Schritte“, „Gebiet“, „Schwerpunktmäßig betroffene Themen“, „Bürgerbeteiligung geplant?“ und „Ziele“ enthält. Damit erfüllt die Vorhabenliste in erster Linie den Zweck der Bürgerinformation und trägt zur Transparenz bei, nicht aber unmittelbar zu mehr Bürgerbeteiligung.

Der Blick auf die verschiedenen Unterseiten von heidelberg.de - Bürgerbeteiligung lässt keine schlüssige Aussage in Bezug auf die Anzahl der dort durchgeführten Beteiligungsprojekte im Vergleich zu Nürnberg pro Jahr zu. Die Vorhabenliste weist rund 100 – teils langfristige – Projekte auf. Bei zwei Drittel der Vorhaben sind teilweise mehrere BB-Veranstaltungen unterschiedlicher Intensität (Information/ Austausch/ Workshop etc.) vorgesehen bzw. bereits durchgeführt. Zum Teil handelt es sich aber auch um die formell vorgeschriebene BB.
Der Unterschied liegt in dem Vorhandensein einer zentralen Stelle, die für die Zusammenführung der unterschiedlichen Projekte, Informationen zu den begleitenden Strukturen und den Leitlinien zuständig ist.

[1] Der AK Bürgerbeteiligung ist trialogisch besetzt (Mitglieder der Bürgerschaft, der Verwaltung, des Gemeinderats). Wesentliche Aufgabe des AK ist es, die Entwicklung mitgestaltender Bürgerbeteiligung kritisch und konstruktiv zu begleiten, zu beobachten, zu analysieren und daraus Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung abzuleiten. (vgl.: heidelberg.de - Arbeitskreis; aufgerufen am 07.10.2021)

Beispiel Leipzig

Auch Leipzig hat 2012 „Leitlinien der Bürgerbeteiligung“ aufgelegt. Sie sind deutlich weniger standardisiert als in Heidelberg. Im Fokus steht die Etablierung einer Beteiligungskultur, die bei Projektplanungen von Anfang an prozesshaft mitgedacht wird. Laut Aussage der Stadt Leipzig ist ihr Ziel bessere Beteiligung, nicht mehr Bürgerbeteiligung. Dafür wird seit 2014 das als „Leipzig weiter denken“ betitelte Dach zur Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung ausgebaut. Deren Aufgaben liegen bei Beratung und Coaching innerhalb der Verwaltung, Erprobung innovativer Verfahren und der Auswertung durchgeführter Projekte. Außerdem unterstützt sie die Fachdienststellen bei Projekten mit stadtweiter Relevanz. Damit bestehen grundsätzlich auch hier Gemeinsamkeiten mit dem SiDePa aus Nürnberg mit dem Unterschied der ganzheitlichen Koordinierung gegenüber dem Nürnberger Fokus auf e-Partizipation. Die Koordinierungsstelle in Leipzig besteht aktuell aus zwei VZ-Stellen (Leitung + Stellv.), zwei TZ-Stellen für die Organisation sowie zwei TZ-Stellen für die Bereiche „Stadtbüro“ (siehe weiter unten) und „Engagementförderung“. Eine weitere TZ-Stelle mit dem Schwerpunkt „digitale Bürgerbeteiligung“ befindet sich gerade in der Ausschreibung. Zur Umsetzung der Aufgaben steht zudem ein jährliches Budget von 130.000 Euro zur Verfügung (Beteiligung + Engagementförderung).

Eine Konsequenz für die Fachdienststellen aus dem Leitlinienprozess in Leipzig besteht u.a. darin, dass bei größeren Projekten den Ausschussvorlagen Ideen für ein Bürgerbeteiligungskonzept beiliegen müssen – inklusive einer Kostenschätzung. Um den gesetzten Ansprüchen weiterhin gerecht zu werden und um dem gestiegenen Arbeitsaufwand der Dienststellen Rechnung zu tragen, werden seitens der Politik für den nächsten Haushalt zusätzliche Stellen für die Ämter mit der meisten informellen Beteiligung beantragt.

Eine wichtige Rolle im Kontext der Beteiligung spielt in Leipzig das seit langem etablierte „Stadtbüro“. Dabei handelt es sich um einen durch mehrere Fachbereiche betriebenen offenen Begegnungsort für Information, Austausch und Beratung sowie die städtische Plattform für Bürgerbeteiligung und Engagement. Zudem finden dort Veranstaltungen und regelmäßige Bürgersprechstunden mit der Verwaltungsspitze statt. In Nürnberg bestehen mit den Quartiersbüros in Stadterneuerungsgebieten und dem Offenen Büro im Stadtplanungsamt ähnliche Angebote mit Potenzial für eine Weiterentwicklung.

Ähnlich wie Heidelberg, hat auch Leipzig mit der Seite Bürgerbeteiligung und Einflussnahme - Stadt Leipzig einen zentralen (digitalen) Ort, an dem Informationen zu laufenden und abgeschlossenen (formellen und informellen) Beteiligungen, Terminen, bürgerschaftlichem Engagement oder auch direkter politischer Einflussnahme (z.B. Bürgerbegehren) zusammengeführt werden. Ein wichtiger Baustein in Bezug auf Transparenz und Teilhabe.

Der Vergleich der Nürnberger Praxis mit dem Vorgehen der Städte Heidelberg und Leipzig zeigt, dass „Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Nürnberg“ andere Strukturen bedingen würden, als sie aktuell gegeben sind. In beiden Vergleichsstädten sind die verschriftlichten Leitlinien mit entsprechenden finanziellen und personellen Ressourcen hinterlegt.

Fazit

Die inzwischen umfassenden Erfahrungen mit Beteiligung in Nürnberg zeigen: Jede Beteiligung ist „anders“ und erfordert eine spezifische Herangehensweise. Genau dabei unterstützt der stadtinterne Dienstleister die Fachverwaltung, die im Verlauf eigener Beteiligungen schon eigenes Know-how aufgebaut hat und diese Unterstützung teilweise nur noch reduziert benötigt. Eine Standardisierung wie in Heidelberg oder in Leipzig wird aus Verwaltungserfahrung den komplexen Beteiligungs-anforderungen nicht gerecht. Die in Nürnberg vorhandenen Strukturen gewährleisten informelle, kontinuierliche Beteiligungsverfahren unter Teilhabe von sehr heterogenen Nutzer-/ Interessen- und Akteursgruppen. Durch die dezentrale Struktur können die Verfahren auf die jeweilige Situation und das Projekt abgestimmt werden und es kann so flexibel und agil agiert werden.

Vor diesem Hintergrund wird die Erstellung von „Nürnberger Leitlinien“ nach dem Vorbild von Heidelberg, Leipzig u.a. als nicht zielführend erachtet, da der damit einhergehende zusätzliche hohe Ressourcenaufwand (personell, finanziell) in keinem Verhältnis zu einem möglichen Qualitätsgewinn im Vergleich zu den bisherigen Beteiligungsergebnissen gesehen wird. Der notwendige Bruch mit den etablierten Strukturen und die Überführung in ein anderes Modell müsste eng gesteuert werden, damit die Neuausrichtung nicht zu einem Vertrauensverlust sowohl in der Öffentlichkeit als auch der Verwaltung führt. Zudem lassen sich (besonders analoge) Beteiligungsprojekte kaum standardisieren. Auch mit Leitlinien müsste jedes Vorhaben einzeln betrachtet und eine maßgeschneiderte Lösung erarbeitet werden. SiDePa steht hierbei den Fachdienststellen insbesondere bei ePartizipationen beratend zur Seite. Der Vergleich zeigt, dass das Ziel von Leitlinien v.a. in der Festlegung einer bestimmten Vorgehensweise und damit in der Schaffung einer höheren Verbindlichkeit liegt – innerhalb und außerhalb der Verwaltung. Mit Leitlinien geht nicht unbedingt eine höhere Effizienz im Ressourceneinsatz der Durchführenden einher. Und auch nicht automatisch eine stärkere/höhere Beteiligung.

Auch wenn detailliert ausgearbeitete Beteiligungsleitlinien zu starr für die individuellen Bedarfe verschiedener Beteiligungsthemen scheinen, wird die Festlegung gewisser Qualitätsstandards und die Standardisierung von Prozessen beispielsweise in Form eines Leitfadens als hilfreich erachtet - auch um dem Wissensverslust durch Personalfluktuation begegnen zu können.

Der Austausch mit anderen Städten hat auch gezeigt, dass Kommunen Leitlinien als ersten Baustein erstellt haben, um innerhalb der Verwaltung und der Bevölkerung ein Verständnis für und Akzeptanz von Beteiligungskultur zu schaffen. In Nürnberg war dieser Schritt auch ohne verschriftlichte Leitlinien möglich. In vielen Dienststellen, in denen informelle Beteiligung möglich ist, werden passende (analoge und/oder digitale) Beteiligungskonzepte frühzeitig und prozesshaft in der Projektplanung mitgedacht. Dazu bedarf es v.a. der Bereitschaft der beteiligten Akteure und Akteurinnen sowie im Zweifel auch einer entsprechenden Ressourcenausstattung der Verwaltung.

Ansätze für weiteres Vorgehen

Die Stadt Nürnberg verfügt mit der Internet-Seite Bürgerbeteiligung in Nürnberg - Stadtportal Nürnberg (nuernberg.de) über eine allgemeine Anlaufstelle mit Informationen zu unterschiedlichen Möglichkeiten der Beteiligung. Die Verwaltung erachtet es als sinnvolle Maßnahme, diese Seite zu einer zentralen Informationsplattform, also einem kombinierten und übersichtlichen Internetauftritt, weiter auszubauen. Verschiedene bestehende (und neue) städtische Angebote sollen so an einem Ort gebündelt werden. Das schafft für die Bürgerinnen und Bürger einen höheren Wiedererkennungswert

der unterschiedlichen Formate, trägt zur Transparenz und der Glaubwürdigkeit der Beteiligungskultur bei.

Als erster Schritt könnte die Seite um einen „Beteiligungs-Terminkalender“ ergänzt werden, der relevante Termine von Kinder-/Bürgerversammlungen, on- und offline Veranstaltungen, ePartizipationen, (digitalen) Bürgerdialogen, ggf. formelle Auslegetermine etc. aufzeigt. Notwendig dafür ist eine verlässliche Zulieferung der Termine durch die Fachdienststellen. Diese lässt sich u.U. durch eine Meldepflicht von BB-Veranstaltungen – z.B. mittels Meldeformular – erreichen. Es gilt, ein geeignetes Prozedere zu finden bzw. zu verankern.

Die Verwaltung schlägt vor, ab dem 01.01.2023 in 24 Monaten ein Konzept zum künftigen Umgang mit dem Themenfeld Bürgerbeteiligung – verbunden mit einer Erprobungsphase neuer Arbeitsabläufe, (digitaler) Module und innovativer Formate zu erstellen. SiDePa tritt in dieser Zeit als Treiber des Prozesses auf. Die Zielvorstellung liegt in einer besseren Vernetzung der Angebote, einer effizienteren Zusammenarbeit der Verwaltung und in einer Weiterentwicklung des (digitalen) Angebots. Die Durchführung dieses Prozesses ist jedoch nur mit einer entsprechenden Anpassung bzw. Erhöhung der Arbeitszeitanteile bei den involvierten Akteuren leistbar. Für die Umsetzung werden im Rahmen des Stellenschaffungsverfahren 2023 0,6 VK befristet bis Ende 2024 beantragt; Ref. I/II schlägt in seiner Stellungnahme zur Vorlage vor, diese Stellenschaffungen erst nach einer Verbesserung der Haushaltslage zu realisieren.

Gerade in der Gesamtsteuerung der Prozesse und der Abstimmung mit den externen Dienstleistern durch DiP/OS und für (digitale) Kommunikation durch KoM/3 muss für den Zeitraum der Erprobung die Kapazität erweitert werden. Nur so kann die Basisarbeit zum Thema BB und die zusätzliche Erprobungsphase gleichermaßen sichergestellt werden. Nach Ablauf der Konzept- und Erprobungsphase wird die Verwaltung berichten, ob, wer, wie und mit welchen (zusätzlichen) Ressourcen die Angebote zur BB weiter ausgebaut bzw. welche neuen Beteiligungsformate in welchem Umfang weitergeführt werden.

Die bereits vorhandene Beteiligungskultur könnte kurzfristig durch ein Informations- und/oder Schulungsangebot zum Thema Bürgerbeteiligung gestärkt werden. Adressaten können/sollten vor allem neuere Kolleginnen und Kollegen der Verwaltung, der Dienststellen mit in der Regel weniger Beteiligungsbedarf und des Stadtrates sein.

Beschlussvorschlag
Der Stadtrat beauftragt den Stadtinternen Dienstleister ePartizipation (SiDePa) mit der Durchführung einer 24-monatigen Konzept- und Erprobungsphase zum Ausbau und zur Weiterentwicklung der Beteiligungsangebote in Nürnberg und anschließendem Bericht. Befristet für diesen Zeitraum werden die Arbeitszeitanteile beim SiDePa entsprechend angepasst.