

# Auf dem Weg, nicht am Ziel

## Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung

Detlef Landua  
Klaus J. Beckmann  
Stephanie Bock  
Bettina Reimann



Deutsches Institut für Urbanistik

Difu-  
Papers

Januar 2013

# Inhalt

1.	Anlass und Ziele der Untersuchung.....	3
2.	Aufbau des methodischen Instrumentariums.....	4
2.1	Auswahl der Befragungsform.....	4
2.2	Entwicklung des Erhebungsinstruments.....	4
2.3	Planung und Vorbereitung der Datenerhebung .....	5
3.	Ergebnisse zu aktuellen Formen der Bürgerbeteiligung .....	6
3.1	Kommunale Teilnahmequoten und Angaben zur Struktur der Stichprobe .....	6
3.2	Einschätzungen zum Thema Bürgerbeteiligung .....	8
3.3	Ergebnisse zum Stand und zur Umsetzung von Bürgerbeteiligungen .....	11
3.4	Eine Übersicht zu eingesetzten Methoden und Vorgehensweisen bei Bürgerbeteiligungen .....	15
3.5	„Steckbriefe“ zu Infrastrukturgroßprojekten/stadtprägenden Entwicklungsvorhaben und den projektbezogenen Beteiligungsverfahren.....	17
	3.5.1 Kurzbeschreibung der Großprojekte und Entwicklungsvorhaben.....	17
	3.5.2 Kurzbeschreibung der projektbezogenen Beteiligungsverfahren.....	20
4.	Zusammenfassung.....	24
5.	Literatur .....	27

## 1. Anlass und Ziele der Untersuchung

Projekte der Stadtentwicklung und Infrastrukturprojekte mit gesamtstädtischer Bedeutung stehen in Deutschland gegenwärtig im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Ihre Planungs- und Umsetzungsprozesse werden von einem wachsenden Teil der Bevölkerung kritisch begleitet und geraten zunehmend unter Legitimationsdruck. Die eng damit verbundene öffentliche Diskussion um Bürgerbeteiligung an Stadtentwicklungsprojekten erhält insbesondere vor dem Hintergrund von Großprojekten wie z.B. Stuttgart 21 Aufwind. Vorhaben dieser Größenordnung stellen die Kommunen vor besondere Herausforderungen. Die Planungsprojekte sind komplex und unübersichtlich, und der Zeitraum von der Planung bis zur Umsetzung und Realisierung erstreckt sich häufig über Jahrzehnte. Zudem stoßen diese Planungsvorhaben nicht nur auf das Interesse vieler Menschen, die allerdings nicht alle unmittelbar betroffen sind, sondern sie stehen auch für kontrovers diskutierte Zukunftspfade der Stadtentwicklung. Entsprechend ist das Konfliktpotenzial, das ihnen inhärent ist, hoch. Ein kommunaler Konsens für diese Projekte ist daher keine Selbstverständlichkeit.

Auch wenn die Intensität der aktuellen Diskussionen anders interpretiert werden könnte, so ist Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung für die Kommunen kein Neuland. Bürgerbeteiligung steht bereits seit einigen Jahrzehnten auf der Agenda, sie ist vielfach erprobt, routiniert eingeführt und gehört in vielen Städten und Gemeinden zum Handwerkszeug. Bürgerbeteiligung erfolgt sowohl im Rahmen formeller Verfahren – z.B. in der Bauleitplanung und in Planfeststellungsverfahren – als auch bei informellen Verfahren, z.B. bei Wettbewerben und im Zusammenhang mit Bürgerwerkstätten. Zielgruppenorientierte Beteiligungsansätze und kreativer Methodeneinsatz sind vielerorts Standard, insbesondere wenn Stadtentwicklung und Beteiligung auf der Quartiersebene stattfinden wie im Rahmen der Städtebauförderungsprogramme Soziale Stadt sowie Stadtumbau Ost und Stadtumbau West.

Und doch hat sich etwas verändert. Die Debatten verweisen eindrücklich auf Defizite der bisherigen Praxis, denn die Forderungen nach neuen Beteiligungsformen der Stadtgesellschaft an der Stadtentwicklung erreichen – so legen es die Diskussionen und Folgen nicht nur aus Stuttgart 21 nahe – eine neue Dimension. Die Unzufriedenheit der Bürgerschaft wächst, und ihre Bereitschaft und Entschlossenheit zur Positionierung und Durchsetzung der eigenen Positionen hat sich verstärkt. Von einer Politikverdrossenheit kann demnach zumindest auf der kommunalen Ebene nicht die Rede sein. Zivilgesellschaftliche Akteure suchen für ihr Engagement vielmehr verstärkt

neue Wege jenseits von Parteien und organisierter Kommunalpolitik. Von der Bürgerschaft diskutiert, formuliert und eingefordert werden veränderte Formen und neue Qualitäten in Beteiligung und Planung sowie eine Verknüpfung der Bürgerbeteiligung mit Ansätzen direkter Demokratie. Vor diesem Hintergrund gewinnt die Diskussion um eine Vertrauens- und Legitimationskrise der lokalen repräsentativen Demokratie an Bedeutung.

Informationsflyer und Bürgerversammlungen, Anhörungen, Offenlegungen, Einspruchsfristen und Abwägungsgebote scheinen nicht mehr auszureichen, um dem Wunsch der Menschen nach Informationen und Transparenz sowie Mitwirkung an der Stadtentwicklung gerecht zu werden. Gefordert werden verbesserte Informationswege und -zugänge, detaillierte und umfassende Informationen sowie stärkere Möglichkeiten der Mitentscheidung, kurz gefasst: eine größere Transparenz und Demokratisierung der Planungsprozesse. Dies erfordert beispielsweise die Offenlegung der Zuständigkeiten, eine Verständigung auf die jeweiligen Rollen der am Prozess Beteiligten, die Möglichkeit zur Mitgestaltung und insgesamt die Verbesserung der Kommunikation.

Es überrascht daher nicht, dass die Diskussion um eine veränderte Bürgerbeteiligung in den Kommunen mit Reflexionen zu einer Verschiebung der Rollen und des Zusammenspiels von Kommunalpolitik, Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft sowie einer veränderten Bedeutung neuer und alter Medien verbunden ist. Das qualitativ Neue und die Komplexität der zu beobachtenden Veränderungen können unter dem Begriff der kommunalen Beteiligungskultur zusammengeführt werden. Eine ernst genommene Beteiligungskultur hat erhebliche Konsequenzen für die Kommunen, und zwar nicht nur für ihr Handeln nach außen, d.h. der Konzeption und Organisation von Beteiligungsprozessen, sondern auch ihr Handeln nach innen.

Wie aber reagieren Städte und Gemeinden auf diese Herausforderungen? Welche Formen der Bürgerbeteiligung werden auf kommunaler Ebene durchgeführt? Welche Erfahrungen wurden dabei bislang gemacht? Diese und auch weiterführende Fragen nach den Zielen, Hindernissen sowie den Ressourcen für Bürgerbeteiligung einerseits und den Erfahrungen mit konkreten Beteiligungsverfahren an Großprojekten andererseits wurden bislang nicht systematisch in Kommunen erhoben und stehen deshalb im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung.

Um belastbare Antworten auf die aufgeworfenen Fragen zu erhalten, führte das Difu im Zeitraum April bis Mai 2012 eine schriftlich-postalische Umfrage in über

450 Städten und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern durch. Erhoben wurden die Einschätzungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung, insbesondere der Abteilungen Stadtplanung/Stadtentwicklung sowie Tiefbau. Ein zentrales Anliegen der Difu-Befragung bestand darin, die in den Städten und Gemeinden eingesetzten Methoden und Verfahren der Bürgerbeteiligung, Bürgermitwirkung und -mitentscheidung zu erfassen. Ein weiteres Ziel war es, Bewertungen der Einsatzmöglichkeiten – auch vor dem Hintergrund der jeweils spezifischen Aufgaben und auf der Grundlage persönlicher Erfahrungen zu erfassen. Darüber hinaus erhielten die teilnehmenden Kommunen die Gelegenheit, im Rahmen der Befragung bis zu zwei Großprojekte bzw. stadtprägende Entwicklungsvorhaben mit integrierten Beteiligungsverfahren für Bürger/-innen anhand von „Steckbriefen“ eingehender zu beschreiben. Die Befragung wurde vonseiten des Deutschen Städtetages (DST) und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) unterstützt.

Dieses Difu-Paper und damit die Kommunalbefragung zu aktuellen Formen der Bürgerbeteiligung in den Kommunen sind Bestandteil eines umfassenderen Forschungsprojekts des Deutschen Instituts für Urbanistik, dessen Ergebnisse im Jahr 2013 veröffentlicht werden. Über die repräsentative Erfassung der (aktuell) in den Städten und Gemeinden praktizierten formellen und informellen Beteiligungsverfahren sowie der unterschiedlichen Beteiligungsformen hinaus werden darin die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Durchführung von Bürgerbeteiligung sowie unterschiedliche Beteiligungskonstellationen, die vorrangig bei Großprojekten auftreten, am Beispiel und unter Bezugnahme auf qualitative Fallstudien untersucht. Auf dieser Grundlage werden Bausteine kommunaler Beteiligungskulturen identifiziert und systematisiert. Die Ergebnisse werden u.a. in die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen zum Aufbau einer kommunalen Beteiligungskultur einfließen.

## **2. Aufbau des methodischen Instrumentariums**

### **2.1 Auswahl der Befragungsform**

Jede Befragungsform hat ihre spezifischen Vor- und Nachteile, deren jeweilige Gewichtung unter Berücksichtigung der Forschungsziele eines Projekts meist unterschiedlich ausfällt. Der Einsatz qualitativ-offener Befragungsmethoden wurde im Rahmen des Difu-Projekts „Bürgerbeteiligung an großen Planungsprojekten (Großprojekten) der Stadtentwicklung“ unter Berücksichtigung der hohen Fallzahlen ausgeschlos-

sen. Bei den Varianten quantitativ-standardisierter Befragungsformen war zu entscheiden, ob die Erhebung als Online-Befragung, in schriftlicher, telefonischer oder in mündlicher Form erfolgen sollte. Da sowohl persönliche als auch telefonische Methoden aus mehreren Gründen für das Projekt nicht realisierbar waren, wurde der Auswahlprozess auf die Alternativen einer postalischen und einer Online-Befragung beschränkt.

Die Option einer Online-Befragung wurde unter Berücksichtigung der zu befragenden Zielgruppe und angesichts möglicher technischer Nachteile verworfen. So war davon auszugehen, dass die Präsentation von Einzelitems eines Fragebogens via Bildschirm sich weniger flexibel als bei einem schriftlichen Layout erweisen könnte. Insbesondere die Abfrage von großen Frageblöcken mit hoher Itemdichte hätte bei einer Online-Befragung an Bildschirmen technische und Wahrnehmungsprobleme aufgeworfen. Als mögliches Risiko galt weiterhin die Frage nach der Akzeptanz einer Online-Befragung bei den Mitarbeiter/-innen der Kommunalverwaltungen. Ein praktisches Problem resultierte aus der Frage, wie die Handhabung eines Online-Fragebogens technisch gesteuert werden kann, falls mehrere Personen für die Beantwortung der Fragen nötig sind. Um eine hohe Flexibilität bei der Handhabbarkeit des Fragebogens zu erreichen sowie unter Beachtung der zeitlichen Rahmenbedingungen des Projekts und der Zumutbarkeitsgrenzen der zu befragenden Zielgruppe wurde letztlich entschieden, die Befragung postalisch und unter Einsatz eines standardisierten Fragebogens mit überwiegend geschlossenen Fragen durchzuführen.

### **2.2 Entwicklung des Erhebungsinstruments**

Erfahrungsgemäß sind an die Entwicklung der Erhebungsinstrumente für postalische Befragungen besonders hohe Ansprüche zu stellen. Anders als bei mündlichen („face-to-face“) Interviews steht beispielsweise im Rahmen einer postalischen Befragung kein persönlicher Ansprechpartner bereit, der bei der Kontaktaufnahme die Probanden zur Teilnahme an der Befragung motiviert oder während der Befragung für Hilfestellungen zur Verfügung steht. Diese Funktionen müssen im Rahmen einer postalischen Befragung durch die schriftlichen Erhebungsmaterialien gewährleistet werden. Der Fragebogen muss so gestaltet sein, dass er zum einen auf die Zielgruppe motivierend wirkt und zum anderen in einfacher, selbsterklärender Form alle zur Bearbeitung notwendigen Informationen bereitstellt. Zusätzlich erfordern die Formulierungen der Einzelfragen und der Antwortvorgaben eine tiefer gehende inhaltliche Prüfung, da sie bei den Befragten

keinerlei Verständnisschwierigkeiten aufwerfen dürfen.

Als ein wichtiger Faktor für die Akzeptanz und Einsatztauglichkeit des Erhebungsinstruments war die Länge des Fragebogens anzusehen. Bereits bei den ersten Projektplanungen wurde in diesem Zusammenhang davon ausgegangen, dass zwischen der Komplexität des Untersuchungsthemas und der begrenzten „Aufwandstoleranz“ der Befragten ein Kompromiss zu finden ist. Angestrebt wurde ein Erhebungsinstrument, dessen Bearbeitungszeit im Mittel bei etwa 20 Minuten lag. Die Operationalisierung einzelner Themenbereiche wurde innerhalb der Projektgruppe im Difu umgesetzt. Da für die konkreten Messanweisungen nicht durchweg geprüfte Vorgaben aus früheren Studien zur Verfügung standen, wurden im Rahmen des Fragebogaufbaus auch neue und somit ungeprüfte Itemformulierungen entwickelt, deren Einsatztauglichkeit in einem Pretest geprüft wurde.

### 2.3 Planung und Vorbereitung der Datenerhebung

Die Befragung wurde zum einen als bundesweite *Vollerhebung* aller 188 Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern geplant. Unter den etwa 500 Städten und Gemeinden zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern wurde zum anderen über eine *zufallsgesteuerte Auswahl* rund jede zweite Kommune ermittelt. Letztlich ergab sich auf diese Weise ein Bruttoansatz von 448 kontaktierten Kommunen. An jede dieser Kommunen wurden an die beiden oben benannten Ämter/Fachbereiche/Referate pauschal jeweils zwei Fragebögen verschickt. Dies führte auf der Personenebene zu einem (aufgrund der pauschalen Versandaktion allerdings nur „theoretischen“) Bruttoansatz von fast 900 Zielpersonen.

Da die Zuordnung bzw. Zuständigkeit des Arbeitsfeldes „Bürgerbeteiligung“ innerhalb der Verwaltungsstrukturen von Städten und Gemeinden nicht einheitlich geregelt sind, wurden die zu befragenden Zielpersonen vorab nicht festgelegt. Um einerseits das Untersuchungsthema der Befragung aus unterschiedlichen Perspektiven abbilden und andererseits die vielfältigen Zuständigkeiten kommunalen Verwaltungshandeln in diesem Bereich sinnvoll eingrenzen zu können, wurden in jeder ermittelten Stadt bzw. Gemeinde jeweils zwei Fragebögen an die Leitungsebenen der beiden Bereiche „Tiefbauamt/Verkehrsplanung“ sowie „Städteplanung/Städtebau“ adressiert. Eine vorab exakt definierbare Grundgesamtheit der zu befragenden Personen lag somit nicht vor.

Der Deutsche Städtetag (DST) und der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) wurden frühzeitig über einzelne Phasen der Projektrealisierung informiert und in die laufenden Diskussionen einbezogen. Die Unterstützung der Kommunalen Spitzenverbände war eine zentrale Voraussetzung, um eine möglichst hohe Akzeptanz des Vorhabens innerhalb der Zielpopulation erreichen zu können.

Die Befragung der Kommunalverwaltungen von Städten und Gemeinden zum Themenfeld „Bürgerbeteiligung an großen Planungsprojekten (Großprojekten) der Stadtentwicklung“ bezieht sich auf ein thematisch weites Arbeitsfeld, zu dem nicht viele erprobte und getestete Fragebogenitems vorliegen. Der inhaltliche Aufbau des Erhebungsinstruments erfolgte deshalb im Rahmen des Projekts in großen Teilen über die Entwicklung neu formulierter Items. Um allgemeinen Verständnisschwierigkeiten bei der Bearbeitung der schriftlichen Erhebungsunterlagen vorzubeugen und um die Qualität der Messinstrumente, ihre Eignung für die einzelnen Fragestellungen sowie ihre Handhabbarkeit zu sichern, sollten solche Neuformulierungen erst nach ihrer vorherigen Prüfung durch einen so genannten „Pretest“ in einer Haupterhebung zum Einsatz kommen.

Ein entsprechender Pretest wurde im März 2012, wenige Wochen vor Beginn der Feldphase, durchgeführt. Insgesamt nahmen sieben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Kommunalverwaltungen in fünf Bundesländern an dem Pretest teil. Neben fünf Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern wurden auch zwei Mittelstädte in den Pretest einbezogen. Die Zielpersonen wurden vorab telefonisch über das Projekt informiert und um ihre Mitwirkung an dem Pretest gebeten. Anschließend wurde den Probanden der Fragebogen via E-Mail als PDF-Datei zur Bearbeitung gestellt. Der schriftliche Pretest wurde um telefonische („kognitive“) Pretestinterviews ergänzt. Kognitive Pretests zählen zu den „aktiven Techniken“ und werden vor allem eingesetzt, um das Verständnis von bestimmten Items, Fragen und Antwortvorgaben im Fragebogen zu überprüfen und vorhandene Verständnisprobleme aufzudecken.

Der Pretest brachte detaillierte Informationen über die mittlere Bearbeitungszeit einzelner Frageblöcke und des gesamten Fragebogens. Es zeigte sich, dass die angestrebte durchschnittliche Bearbeitungsdauer von ca. 20 Minuten mit dem vorliegenden Instrument erreichbar war. Dennoch äußerten einige Befragte die Befürchtung, dass dieser Bearbeitungsaufwand in bestimmten Kommunalverwaltungen höher ausfallen und die Teilnahmebereitschaft negativ beeinflussen könnte.

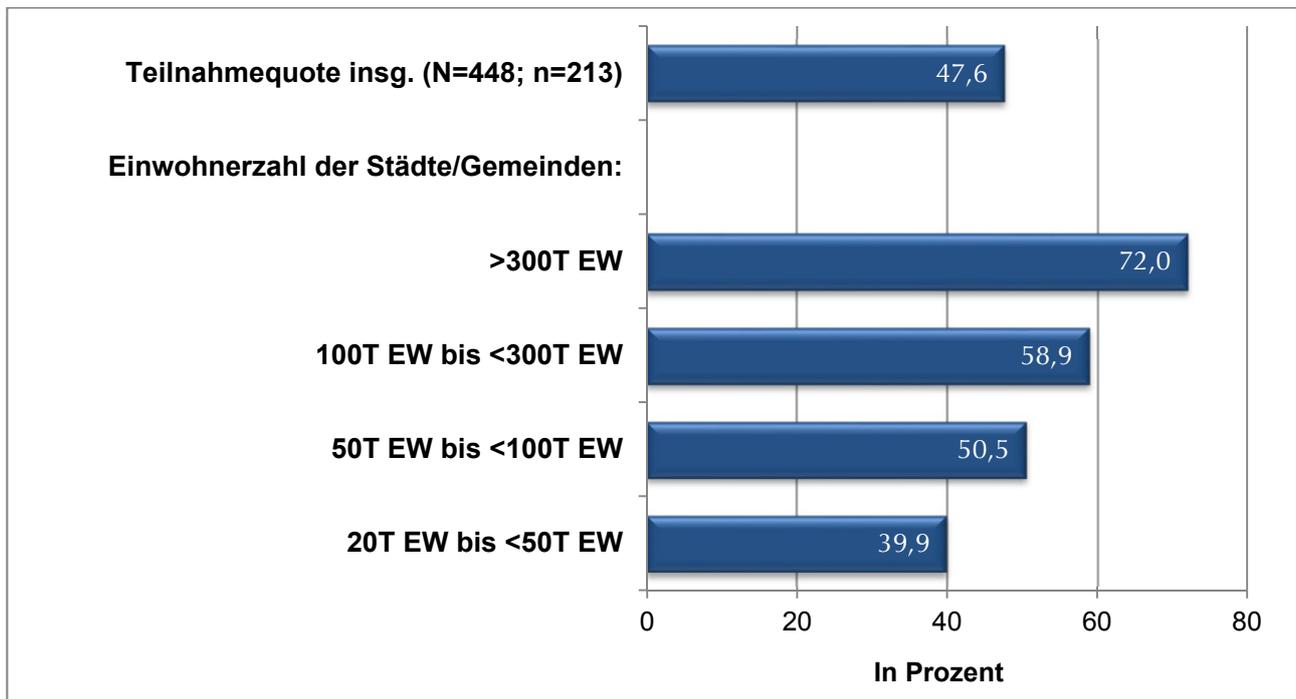
Ein weiteres Ziel des Pretests war es zu prüfen, ob sich die entwickelten neuen Items als praxistauglich erweisen. Als Gesamtbefund war festzuhalten, dass die formalen und technischen Voraussetzungen des Erhebungsinstruments für einen erfolgreichen Einsatz weitgehend gegeben waren: Das Sprachniveau und die Begrifflichkeiten der Fragebogenitems orientierten sich an der Zielgruppe und wurden überwiegend als verständlich und korrekt beschrieben. Das Anschreiben und der Einleitungstext im Fragebogen wurden als informativ empfunden. Erwartungsgemäß mussten in Folge der Pretestergebnisse allerdings mehrere Frageformulierungen und Antwortvorgaben verändert bzw. einzelne Items gestrichen werden. Der Pretest zeigte insgesamt aber auch, dass das entwickelte Erhebungsinstrument für eine postalische Befragung grundsätzlich geeignet war. Die Einsatzfähigkeit des Fragebogens wurde sowohl über die Ergebnisse des schriftlichen Pretests als auch durch die telefonischen Interviews bestätigt. Es ließen sich keine Hinweise auf gravierende inhaltliche oder technische Probleme finden.

### 3. Ergebnisse zu aktuellen Formen der Bürgerbeteiligung

#### 3.1 Kommunale Teilnahmequoten und Angaben zur Struktur der Stichprobe

Die Datenerhebung der bundesweiten Difu-Umfrage zu aktuellen Formen der Bürgerbeteiligung startete Mitte April 2012 mit dem postalischen Versand der Fragebögen. Eine Nachfassaktion unter den nicht teilnehmenden Kommunen wurde Anfang Mai durchgeführt. Bis Ende Mai war die Datenerhebung formell abgeschlossen, vereinzelte Nachsendungen von Fragebögen wurden jedoch noch bis Anfang Juni zugestellt. Bis zu diesem Zeitpunkt traf von den 448 kontaktierten Städten und Gemeinden aus 213 Kommunen (mindestens) ein auswertbarer Fragebogen beim Difu ein, das entspricht einer *stadtbezogenen* Teilnahmequote von 47,6 Prozent (Abb. 1). Dieses Ergebnis kann durchaus als positiv bewertet werden: Die recht komplexen Befragungsthemen und die Bearbeitungszeit des Fragebogens waren für viele Kommunen demnach auch ohne materielle Anreize kein Hindernis, um an der Befragung teilzunehmen.

Abbildung 1 Stadtbezogene Teilnahmequoten zur Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“



Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012

Allerdings fiel die Beteiligung unter den kleineren Kommunen deutlich geringer aus als unter größeren Städten: Während von den Großstädten mit mehr als 300.000 Einwohnern fast drei Viertel an der Difu-Umfrage mitarbeiteten, schickten von den kontaktier-

ten Städten und Gemeinden zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern ca. 40 Prozent einen auswertbaren Fragebogen an das Difu zurück.

Diese durch die Einwohnerzahlen bedingten unterschiedlichen Teilnahmequoten führen zu einigen signifikanten Strukturunterschieden zwischen den beiden Gruppen der teilnehmenden und nicht teilnehmenden Städte und Gemeinden: Während unter den nicht teilnehmenden Kommunen fast 62 Prozent eine Einwohnerzahl von 20.000 bis 50.000 aufweisen, trifft dies für die teilnehmenden Kommunen lediglich auf rund

46 Prozent zu. Umgekehrt sind Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern unter den teilnehmenden Kommunen deutlich stärker vertreten als unter den nicht teilnehmenden Städten und Gemeinden (Tab. 1). Die Stichprobe des Datensatzes zu aktuellen Formen der Bürgerbeteiligung spiegelt demnach in stärkerem Maße die vorhandenen Befunde aus größeren Kommunen wider.

Tabelle 1 (Nicht) teilnehmende Kommunen nach Einwohnerzahlen (N=448)

Einwohnerzahl:	Teilnehmer n=213	Nichtteilnehmer n=235	Insgesamt N=448
	In Prozent		
20 bis unter 50 Tsd.	45,8	61,9	54,2
50 bis unter 100 Tsd.	25,5	22,5	23,9
100 bis unter 300 Tsd.	20,3	12,7	16,3
über 300 Tsd.	8,5	3,0	5,6
EW-Mittelwerte (in Tsd.):	127	68	96

Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Nur wenige – und insgesamt nicht signifikante – Strukturunterschiede zwischen teilnehmenden und nicht teilnehmenden Kommunen finden sich hingegen anhand der Zugehörigkeit zu einzelnen Bundesländern (Tab. 2). Die jeweils größten Anteile stellen in beiden Teilgruppen die Kommunen aus Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Baden-Württemberg. Den kleins-

ten Anteil eines Flächenstaates machen erwartungsgemäß die Städte und Gemeinden aus dem Saarland aus; dies gilt sowohl für die Gruppe der teilnehmenden, als auch für die der nicht teilnehmenden Kommunen. Die Ergebnisse der Difu-Umfrage zu aktuellen Formen der Bürgerbeteiligung werden also kaum durch „geografische Verzerrungen“ beeinflusst.

Tabelle 2 (Nicht) teilnehmende Kommunen nach Bundesländern (N=448)

Bundesland:	Teilnehmer	Nichtteilnehmer	Insgesamt
	In Prozent		
Berlin*	3,8	2,1	2,9
Brandenburg	1,9	3,8	2,9
Baden-Württemberg	9,4	13,6	11,6
Bayern	7,1	8,9	8,0
Bremen	0,0	0,8	0,4
Hamburg*	1,9	0,8	1,3
Hessen	8,5	5,5	6,9
Mecklenburg-Vorpommern	1,4	2,1	1,8
Niedersachsen	13,2	13,1	13,2
Nordrhein-Westfalen	37,3	27,1	31,9
Rheinland-Pfalz	3,8	7,6	5,8
Schleswig-Holstein	1,9	5,9	4,0
Saarland	1,4	1,3	1,3
Sachsen	3,8	2,5	3,1
Sachsen-Anhalt	2,4	2,5	2,5
Thüringen	2,4	2,1	2,2

\* In Berlin und Hamburg wurden jeweils Fragebögen an die Verwaltungen der Stadtbezirke verschickt.

Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Die größte Teilgruppe unter den befragten Personen setzt sich aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fachbereiche „Stadtplanung“ und „Stadtentwicklung“ zusammen (Tab. 3; 67,4 Prozent). Unter den nicht teilnehmenden Personen ist hingegen die Mehrzahl der Fachkräfte anhand der genutzten Kontaktliste den Bereichen „Verkehrsplanung“ und „Tiefbauamt“ zuzuordnen. Allerdings zeigen die an dieser Stelle teil-

weise vorliegenden offenen Ergänzungseinträge in den Fragebögen, dass diese nach ihrer ersten Zustellung offenbar verwaltungsintern nicht selten weitergeleitet und letztlich von einer anderen Verwaltungseinheit bearbeitet wurden. So wurde beispielsweise eine Reihe von Fragebögen von dem/der Mitarbeiter/in einer Stabsstelle oder, vor allem in kleineren Gemeinden, von der Verwaltungsspitze selbst beantwortet.

Tabelle 3 (Nicht) teilnehmende Personen nach Fachgebieten (N=896)

Fachgebiet:	Teilnehmer	Nichtteilnehmer	Insgesamt
	In Prozent		
Stadtplanung/-entwicklung	67,4	43,9	50,0
Verkehrsplanung/Tiefbauamt	32,6	56,1	50,0

Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Die vorliegenden Fragebögen wurden von den bearbeitenden Personen überwiegend sorgfältig und lückenlos ausgefüllt. Antwortverweigerungen bei einzelnen Fragen kamen nur selten vor. Der Datensatz ist dementsprechend nur durch wenige „fehlende Werte“ gekennzeichnet. Auf eine detaillierte Darstellung der Fallzahlen in den folgenden Abbildungen und Tabellen konnte deshalb meist verzichtet werden.

### 3.2 Einschätzungen zum Thema Bürgerbeteiligung

Der aktuelle Stellenwert des Themas „Bürgerbeteiligung“ auf der Verwaltungsebene wird von fast einem Drittel aller teilnehmenden Kommunen als „sehr hoch“ eingestuft (Abb. 2). Weitere 52,6 Prozent der Befragten gehen zumindest von einem „hohen“ politischen Stellenwert in ihrer Kommune aus. Nur 16 Prozent der Befragten berichten demnach von einem „eher geringen“ bzw. „sehr geringen“ verwaltungsinternen Stellenwert des Themas. Eine dementsprechend hohe Bedeutung des Themas „Bürgerbeteiligung“ wird vonseiten der Befragten auch auf der politischen Ebene wahrgenommen.

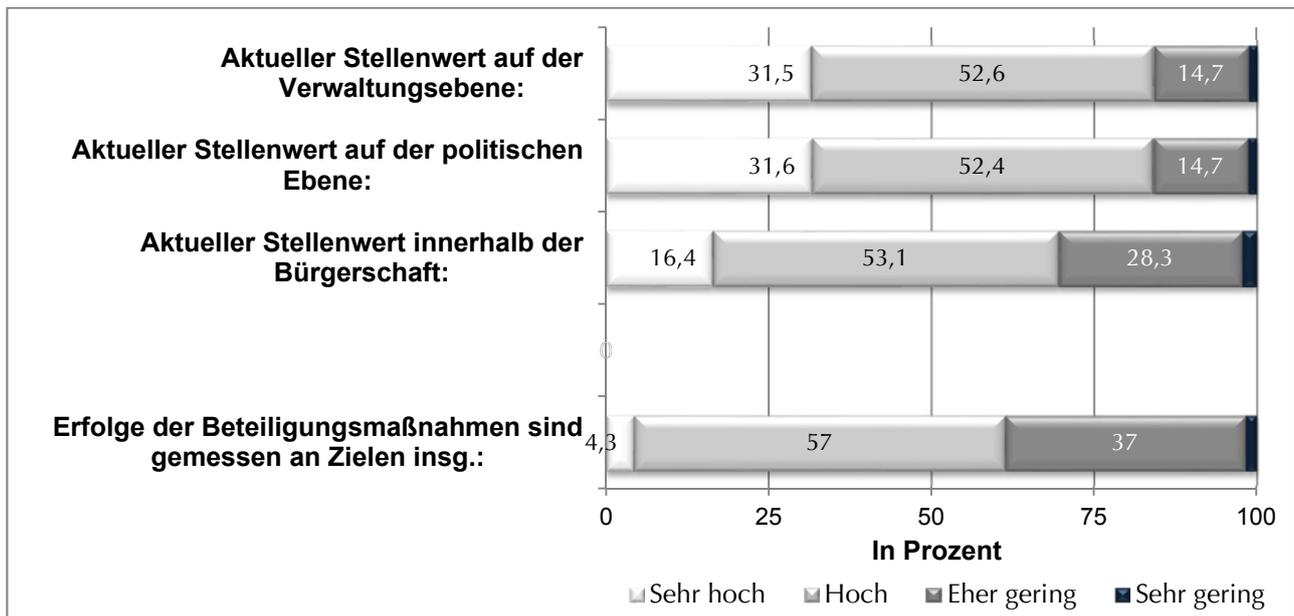
Weitaus geringer scheint aus Sicht der teilnehmenden Kommunen hingegen das entsprechende Interesse innerhalb der Bürgerschaft ausgeprägt zu sein: Immerhin über 30 Prozent der befragten Fachkräfte in den Kommunalverwaltungen gaben an, dass dieses Thema unter den Bürgerinnen und Bürgern Ihrer Stadt/Gemeinde nur einen (eher/sehr) geringen Stellenwert einnimmt. Wichtige Zusatzinformationen ergeben sich, wenn man die „Verwaltungsperspektive“ mit Ergebnissen aus Bevölkerungsumfragen vergleicht: Re-

präsentative Studien der Bertelsmann Stiftung zeigen auf, dass eine große Mehrheit der deutschen Bevölkerung (81 Prozent) sich mehr Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten im politischen Prozess wünscht. Gleichzeitig sind 60 Prozent der Befragten bereit, in Form von Bürgerbegehren, Diskussionsforen oder Anhörungen aktiv an der Entscheidungsfindung mitzuwirken. Allerdings erklärt nur jeder Zehnte, bereits an solchen Verfahren teilgenommen zu haben (Quelle: BST Pressemeldung vom 20.3.2011). Groß ist das Interesse der Bürgerschaft aber auch an großen Infrastrukturmaßnahmen, wie etwa Bauprojekten: 68 Prozent der Bundesbürger würden bei derartigen Projekten gern mitentscheiden, dennoch äußerten sich hier immerhin 29 Prozent desinteressiert (Quelle: BST Pressemeldung vom 13.6.2011). Die Selbsteinschätzung der Bürgerschaft und der seitens der Kommunalverwaltung wahrgenommene Stellenwert von Beteiligung bei Bürgerinnen und Bürgern stimmen demnach offenbar insofern überein, als etwa ein Drittel der Bürgerschaft ein eher geringes Interesse an Bürgerbeteiligungsprozessen hat. Da sich andererseits etwa vier Fünftel der Bürgerinnen und Bürger mehr Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten wünschen, mag hier noch ein Mobilisierungspotenzial liegen, das durch angemessene Ansprache- und Beteiligungsmöglichkeiten genutzt werden kann.

Die bisherigen Erfolge der Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung in der eigenen Stadt bzw. Gemeinde werden, gemessen an ihren Zielen, von einer Mehrheit (über 61 Prozent) unter den Befragten als „hoch“ oder sogar als „sehr hoch“ gewertet. Allerdings findet sich demzufolge auch ein substantieller Anteil von fast 40 Prozent unter den teilnehmenden Kommunen, der eine eher skeptische Erfolgseinschätzung vornimmt.

Abbildung 2 Stellenwert des Themas „Bürgerbeteiligung“ in Kommunen (n=235 Befragte\*)

Frage: „Welchen Stellenwert nimmt aus Ihrer Sicht das Thema „Bürgerbeteiligung“ zurzeit in der kommunalpolitischen Agenda Ihrer Stadt/ Gemeinde ein?“ und „Gemessen an ihren Zielen: Wie würden Sie die bisherigen Erfolge der Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung in Ihrer Stadt/ Gemeinde insgesamt beurteilen?“



\* Hinweis: Da mehrere Städte und Gemeinden zwei Fragebögen an das Difu zurückschickten, ergibt sich für die 213 teilnehmenden Kommunen letztlich eine Gesamtzahl von 235 auswertbaren Fragebögen.

Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Für die Teilgruppenanalysen werden die Merkmale „Einwohnerzahl“, „Bundesland“ und für einige Fragestellungen auch die Unterteilung in „alte“ und „neue“ Bundesländer berücksichtigt. Dabei zeigt sich, dass der aktuelle Stellenwert des Themas „Bürgerbeteiligung“ in kleineren Städten (20-50 Tsd. EW) sowohl auf der Verwaltungsebene als auch auf der politischen Ebene sowie innerhalb der Bürgerschaft deutlich geringer eingeschätzt wird als unter den Befragten aus größeren Städten (50+ Tsd. EW). Die wahrgenommenen Erfolge der Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung weisen hingegen für Städte und Gemeinden unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Einwohnerzahl keine hervorhebenden Unterschiede auf.

Aufgrund der teilweise zu geringen Fallzahlen können nicht alle Bundesländer mit ihren Ergebnissen für eine Detailanalyse berücksichtigt werden. Dennoch sind zumindest unter den zahlenmäßig ausreichend vertretenen Flächenländern in diesem Zusammenhang einige bemerkenswerte Befunde festzustellen. So schätzen beispielsweise die Befragten aus den Kommunen in Baden-Württemberg den aktuellen Stellenwert des Themas „Bürgerbeteiligung“ auf allen drei genannten Ebenen deutlich höher ein als die befragten Verwaltungskräfte aus den Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Auch die Erfolge der Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung werden vonseiten der Kommunen in Baden-Württemberg deutlich

positiver eingeschätzt als in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen.<sup>1</sup>

Die beiden wichtigsten Ziele, die aus Sicht der befragten Verwaltungskräfte über Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung in ihrer Stadt/Gemeinde erreicht werden, sind die „Akzeptanz von kommunalen Entscheidungen“ (mean: 3,52; Wertebereich von 1 „unwichtig“ bis 4 „sehr wichtig“) sowie die „Information der Bürger“ (mean: 3,53). Eine vergleichsweise geringe Bedeutung erhalten hingegen Ziele wie „Ideengenerierung“, „Stärkung der repräsentativen Demokratie“ und insbesondere der Faktor „Kostensparnis“ (Abb. 3). Die Umfrageergebnisse belegen, dass die Kommunen der Information, die häufig als erste Stufe der Bürgerbeteiligung bezeichnet wird, einen besonders hohen Stellenwert beimessen. Dies ist durchaus als Ausdruck eines beteiligungsorientierten Verständnisses von

1 Baden-Württemberg hat mit Blick auf Bürgerbeteiligung eine lange Tradition. Als erstes Bundesland ermöglichte die Gemeindeordnung von Baden-Württemberg bereits ab 1956 eine umfassende Bürgerbeteiligung mit direkt-demokratischen Elementen wie dem Bürgerbegehren, dem Bürgerentscheid und der Direktwahl der Bürgermeister. Zudem mögen parteipolitische Konstellationen in Baden-Württemberg und die Besonderheit der Einflüsse von Stuttgart 21 ebenfalls als Einflussfaktoren für eine besondere Wahrnehmung von Bürgerbeteiligung fungieren.

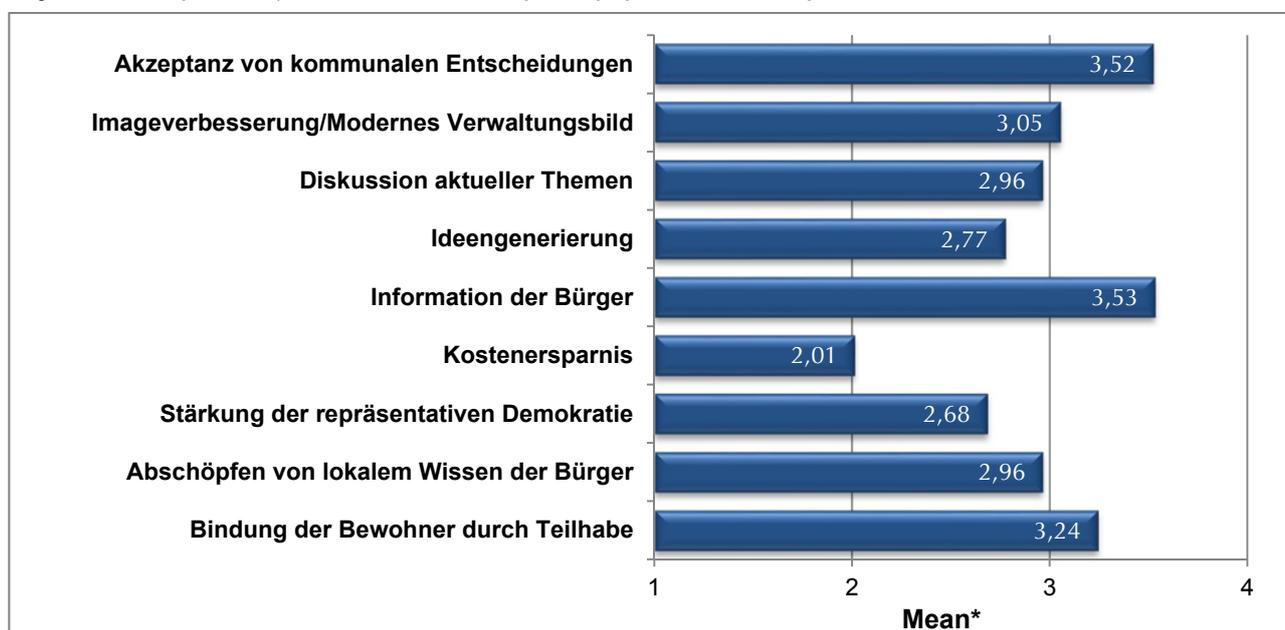
Stadtentwicklung zu werten. Demgegenüber spielen in dem vorgebrachten Verständnis von Beteiligung die Einbindung der Ideen der Bürger und deren Kompetenzen eine geringere Rolle. Damit werfen die Ergebnisse die Frage auf, inwieweit im kommunalen Verwaltungshandeln ein weiter gefasstes Verständnis von Bürgerbeteiligung, das auch die Konsultation der Bürgerinnen und Bürger und Formen der Mitentscheidung umfasst, präsent ist und Zustimmung findet (vgl. Abb. 6). Ein solches Verständnis würde den Kompetenzen und der Kreativität der Bürgerinnen und Bürger einen höheren Stellenwert einräumen und könnte dazu beitragen, ein bislang nicht ausgeschöpftes

Potenzial für die Stadtentwicklung, das auch für kommunale Zielstellungen unterstützend wirken kann, zu erschließen.

Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung scheinen für das Erreichen bestimmter Ziele, wie beispielsweise die „Diskussion aktueller Themen“, die „Information der Bürger/innen“ oder die „Stärkung der repräsentativen Demokratie“, mit der Einwohnerzahl der Kommunen aus der Sicht der befragten Verwaltungskräfte an Bedeutung zu gewinnen. Die meisten anderen der hier angeführten Ziele weisen unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl einzelner Kommunen hingegen keine systematischen Bedeutungsunterschiede auf.

Abbildung 3 Bedeutung von Bürgerbeteiligung zum Erreichen kommunaler Ziele

Frage: „Für wie wichtig halten Sie persönlich Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung zum Erreichen der folgenden Ziele in Ihrer Stadt/Gemeinde?“



\* Mittelwerte einer Skala von 1 („unwichtig“) bis 4 („sehr wichtig“).

Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Die Bedeutung von Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung beim Erreichen von Zielen wie die „Akzeptanz kommunaler Entscheidungen“, ein „Modernes Verwaltungsbild/Imageverbesserung“, die „Diskussion aktueller Themen“, das „Abschöpfen von lokalem Wissen der Bürger/innen“, aber auch die „Bindung der Bewohner/innen durch Teilhabe an der Gestaltung ihre Lebensumfelds“ wird vor allem von den befragten Verwaltungskräften in Baden-Württemberg hervorgehoben. Der Aspekt der „Kostensparnis“ spielt in Flächenländern wie Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen eine stärkere Rolle. Hinsichtlich der anderen angeführten Ziele unterscheiden sich die drei in der Teilgruppenanalyse berücksichtigten Bundesländer (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Nie-

dersachsen) kaum voneinander. Insgesamt zeichnet sich anhand der Befragungsergebnisse für Baden-Württemberg ein breiteres Spektrum an Beteiligungszielen als in anderen Bundesländern ab. Dies könnte als Indiz für ein „Bürgerverständnis“ gedeutet werden, das im Sinne einer kommunalen „Beteiligungskultur“ die Kompetenzen und Interessen der Menschen stärker berücksichtigt.

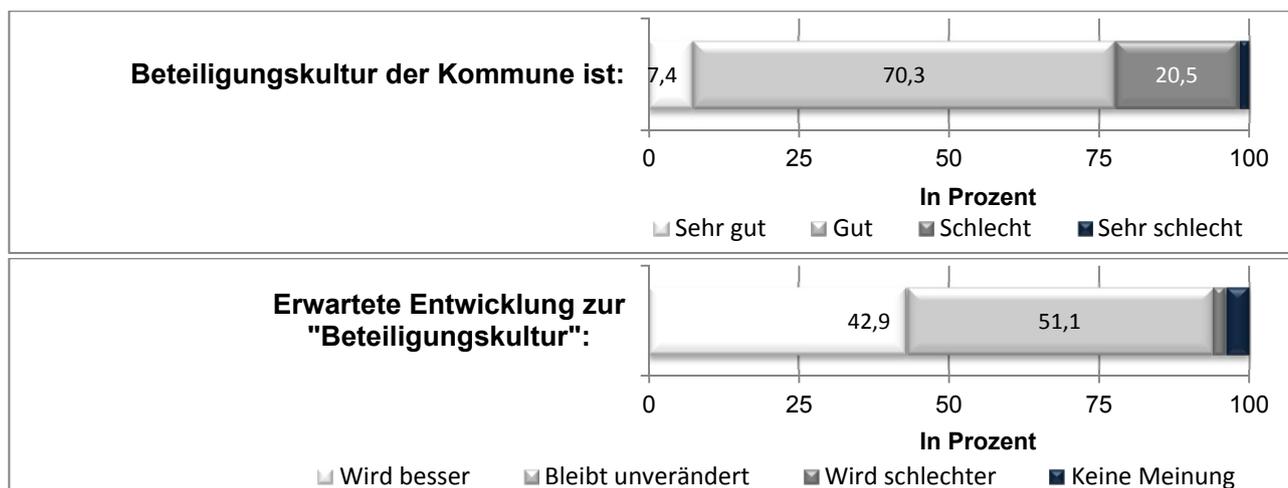
Die Ergebnisse der 14 offenen Einträge zu dieser Frage weisen zum Teil starke inhaltliche Bezüge zu den geschlossenen Antwortvorgaben auf. Als inhaltliche Ergänzungen können hier Ziele wie die „Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“, die „Förderung von Nachhaltigkeit des Projekts“ sowie die „zügige Durchführung von Baumaßnahmen“ erwähnt werden.

Fast 78 Prozent der befragten Verwaltungskräfte beurteilen die Beteiligungskultur in ihrer Stadt/Gemeinde gegenwärtig als „gut“ bzw. „sehr gut“ (Abb. 4). Dies bedeutet allerdings aus anderer Sicht, dass immerhin mehr als jede fünfte teilnehmende Kommune zu diesem Thema eine kritischere Position vertritt. Der weitere Ausblick zur erwarteten Entwicklung der eigenen Beteiligungskultur fällt insgesamt recht positiv aus. Mehr als die Hälfte aller Befragten geht von einer unveränderten und fast 43 Prozent gehen von einer sich verbessernden Beteiligungskultur in ihrer Stadt/Gemeinde aus. Eine mögliche Verschlechterung wird lediglich von rund zwei Prozent der Kommunen erwartet. Kurz gefasst ließe sich daraus schlussfolgern, dass bei den meisten Kommunen, die sich an der Umfrage beteiligt haben, der Grad der Zufriedenheit hoch ist und kein Handlungsbedarf an Veränderung oder Ver-

besserung der eigenen Beteiligungskultur gesehen wird. Auftauchende Enttäuschungen und Unzufriedenheit seitens der Bürgerinnen und Bürger, die sich beispielsweise im Begriff des „Wutbürgers“ versinnbildlichen, so ließe sich weiter argumentieren, werden demzufolge kaum in Zusammenhang mit dem eigenen Beteiligungsansatz oder -verständnis gebracht. Die sich hier andeutenden Meinungsunterschiede zwischen Bürgerschaft und Politik bzw. Verwaltung werden gerade im Zusammenhang mit Großprojekten und stadtprägenden Entwicklungsvorhaben auch anhand der Ergebnisse einer repräsentativen Forsa-Umfrage von Ende 2011 deutlich: Immerhin 79 Prozent der Befragten nahmen hier ihre Interessen bei großen Bauprojekten als zu wenig berücksichtigt wahr (Bayerischer Städtetag 2012: 1).

Abbildung 4 Bewertung der kommunalen „Beteiligungskultur“ und Einschätzung ihrer Entwicklungsperspektiven

Frage: „Wie würden Sie die „Beteiligungskultur“ in Ihrer Stadt/Gemeinde (z.B. Gesamtqualität, vorhandenes Leitbild) zum jetzigen Zeitpunkt bewerten?“ und „Erwarten Sie persönlich hinsichtlich der Herausbildung einer „Beteiligungskultur“ in Ihrer Stadt/Gemeinde in den nächsten zwei Jahren Veränderungen?“



Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Die schlechtesten Bewertungen der eigenen Beteiligungskultur finden sich unter kleineren Städten und Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern. Die besten Einschätzungen sind unter den Befragten aus Großstädten zwischen 100.000 und 300.000 Einwohnern zu finden. Dies trifft sowohl für die Bewertung der aktuellen Lage als auch für die Einschätzung der erwarteten Entwicklungsmöglichkeiten der Beteiligungskultur in der eigenen Stadt/Gemeinde zu. Als mögliche Einflussgröße für diese Zusammenhänge könnte die höhere Qualifikation der Verwaltungskräfte in Großstädten eine Rolle spielen.

Deutlich positiver als in Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen werden in Baden-Württemberg vonseiten der teilnehmenden Städte und Gemeinden im Befragungszeitraum sowohl die eigene kommunale Be-

teilungskultur als auch deren weitere Entwicklungsperspektiven eingeschätzt.

### 3.3 Ergebnisse zum Stand und zur Umsetzung von Bürgerbeteiligungen

Unter Berücksichtigung des verwaltungsbezogenen Verteilers der Difu-Umfrage erscheint es zunächst wenig überraschend, dass zu den am häufigsten genannten Themenbereichen, in denen aktuelle Beteiligungsangebote der Kommunen existieren, „Stadtentwicklung“ (n=190), „Städtebau“ (n=160) und „Verkehrsplanung“ (n=136) gehören (Abb. 5). Allerdings zeigt sich an dieser Stelle auch, dass die aktuellen Beteiligungsangebote in ihrer Gesamtheit offenbar innerhalb einer großen Breite von kommunalen Arbeits-

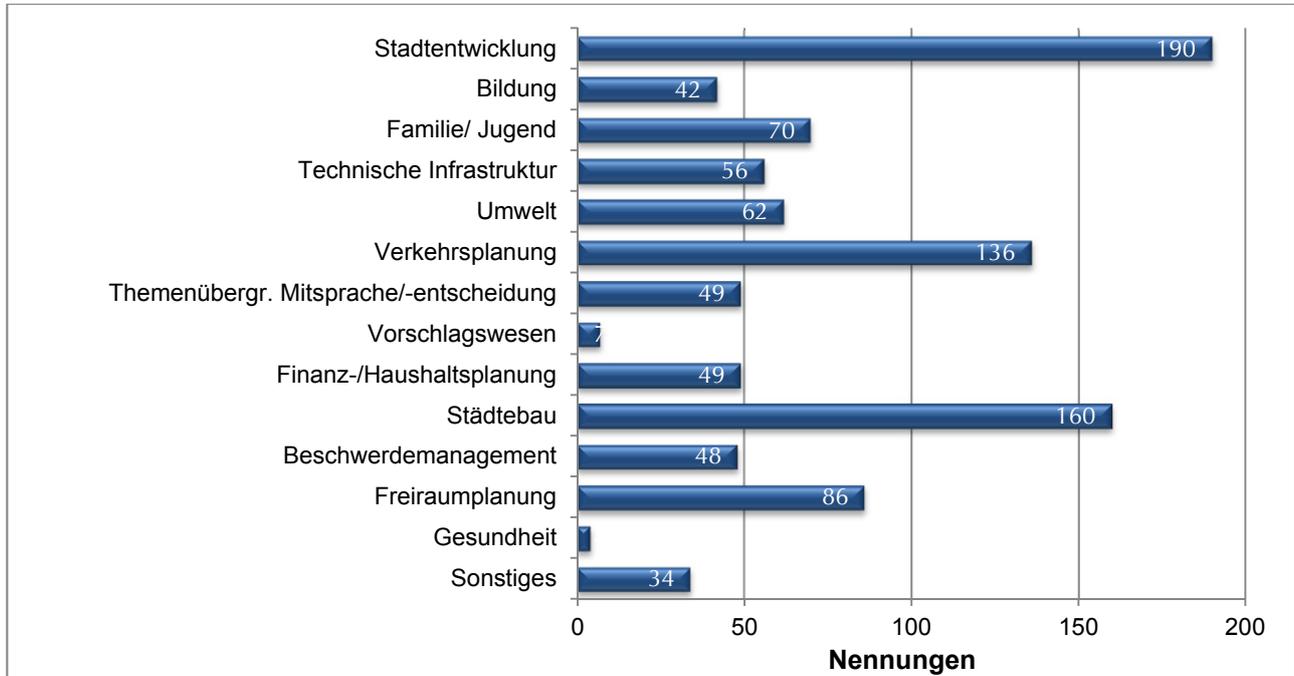
feldern vorzufinden sind, die nur wenige Themen (wie z.B. „Vorschlagswesen“ oder „Gesundheit“) ausschließen.

Unter den über 30 offenen Einträgen zur Vorgabe „Sonstiges Thema“ finden sich an dieser Stelle (Mehr-

fach-)Einträge zu den Themenfeldern „Demographie“ (n=4), „Senioren“ (n=3), „Leitbildprozess“ (n=3), „Klima“ (n=2) und „Spielplatz“ (n=2).

Abbildung 5 Kommunale Themenbereiche mit Beteiligungsangeboten (n=235)

Frage: „Zu welchen Themenbereichen führt Ihre Stadt/Gemeinde zurzeit Beteiligungsangebote durch (soweit Ihnen bekannt)?“



Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Am häufigsten werden bei der Frage nach den aktuellen Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung „formelle Verfahren“ sowie (informelle) „Verfahren zur Information“ genannt (Abb. 6). Beide Formen werden größtenteils bereits angewendet oder wurden „gerade abgeschlossen“. Darüber hinaus werden neben „formellen Verfahren“ aktuell auch viele informelle Verfahren vorbereitet. Dabei werden allerdings „Konsultation“, „Kooperation“ und vor allem „Mitentscheidung“ insgesamt vergleichsweise selten vonseiten der Befragten genannt bzw. sind, gemäß der vorliegenden Angaben, in den jeweiligen Städten und Gemeinden „weder vorhanden noch geplant“.

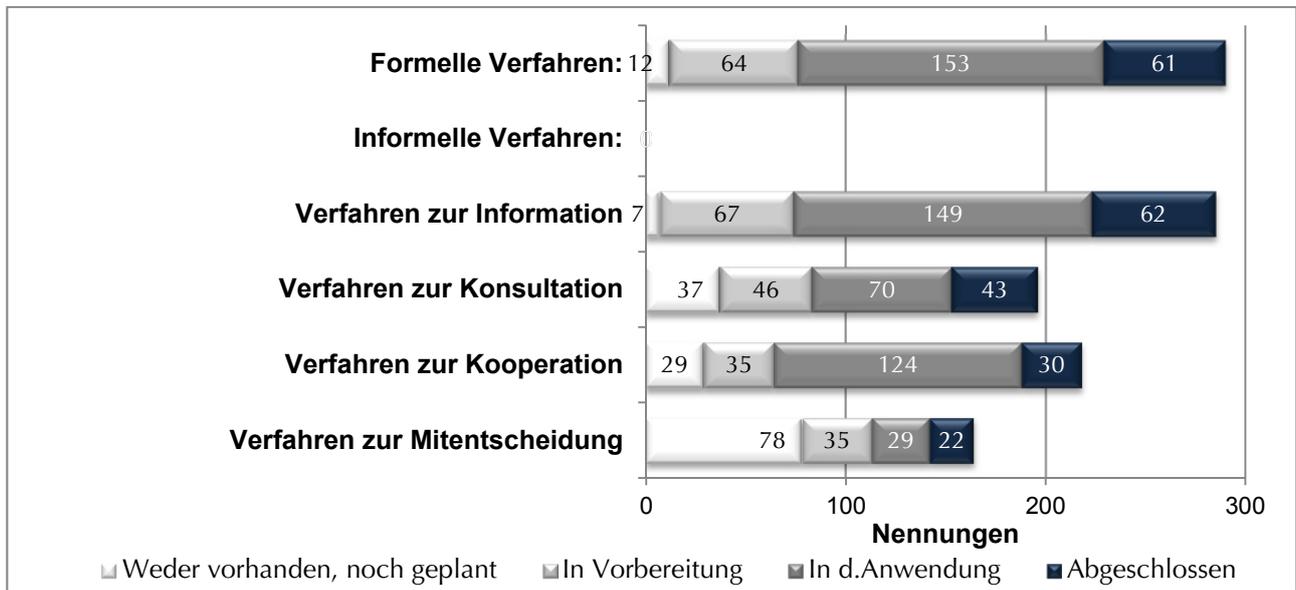
Anhand der Ergebnisse aus Abbildung 6 ist klar zu erkennen, dass in den Städten/Gemeinden insbesondere Verfahren zur Mitentscheidung bislang eher selten eingesetzt bzw. nicht geplant werden. Auch dieses Ergebnis könnte im Sinne eines eng gefassten Beteili-

gungsverständnisses, welches die jeweilige Beteiligungskultur prägt, gedeutet werden (vgl. Abb. 3): Diesem Verständnis folgend, befinden sich die Bürgerinnen und Bürger im Zusammenspiel mit der Stadtplanung und anderen kommunalen Akteuren offenbar nicht immer „auf Augenhöhe“.

Die von den teilnehmenden Kommunen benannten aktuellen Projekte bzw. Vorhaben mit Bürgerbeteiligung haben in jeweils gleicher Gewichtung entweder einen gesamtstädtischen oder einen teilstädtischen Raumbezug (Abb. 7). Letzterer bezieht sich dabei entweder auf die Entwicklung einzelner Stadtteile, auf kleinräumige Vorhaben zur Quartiersentwicklung oder auf Vorhaben zur Ortskern- bzw. Innenstadtentwicklung. Lediglich Vorhaben mit regionaler Bedeutung werden von den Befragten vergleichsweise selten genannt.

Abbildung 6 Aktueller Stand kommunaler Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung (n=235)

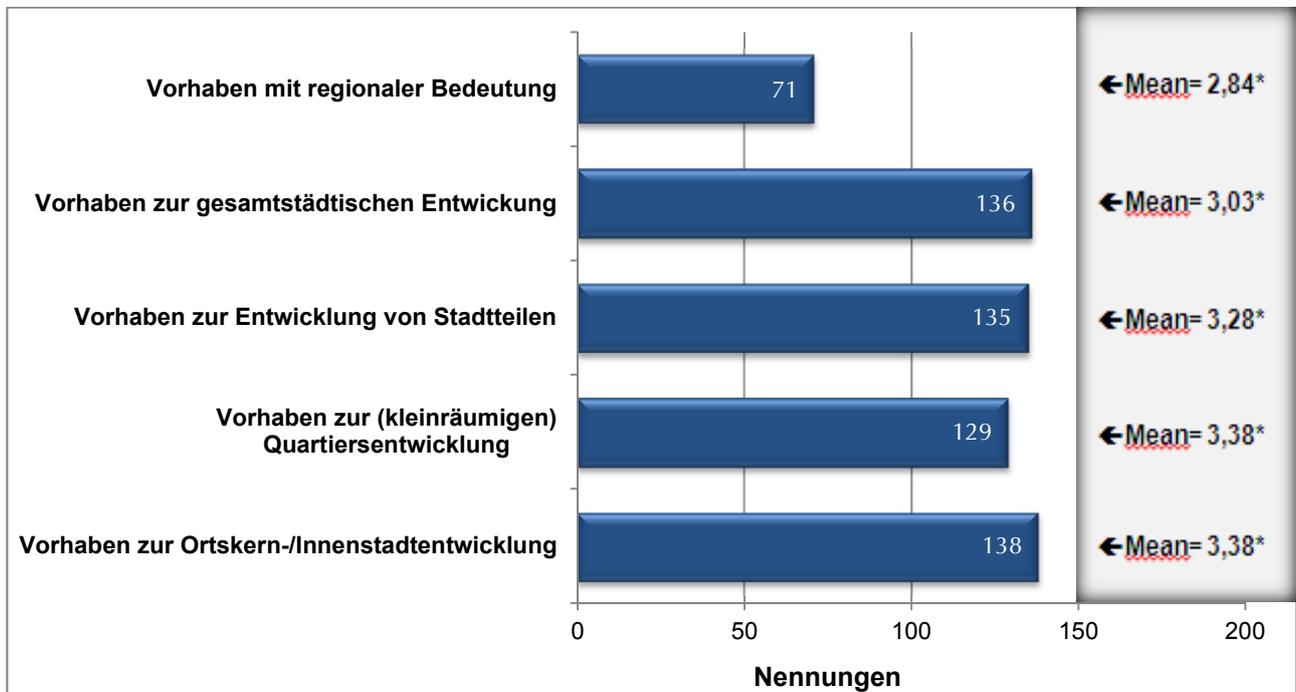
Frage: „Auf welchem Stand befinden sich in Ihrer Stadt/Gemeinde zurzeit einzelne Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung?“



Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Abbildung 7 Räumlicher Bezug von Projekten/Vorhaben mit Bürgerbeteiligung und deren wahrgenommene Bedeutung\* als Einflussfaktoren auf die jeweiligen Projekte

Frage: „Welchen räumlichen Bezug haben die Projekte/Vorhaben, in deren Rahmen Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung in Ihrer Stadt/ Gemeinde zurzeit eingesetzt werden? Und wie würden Sie die Bedeutung von Beteiligungsmaßnahmen als Einflussfaktoren auf Inhalte oder Akzeptanz des zugrunde liegenden Projekts/Vorhabens einschätzen?“



\* Mittelwerte einer Skala von 1 („sehr geringe Bedeutung“) bis 4 („sehr hohe Bedeutung“).

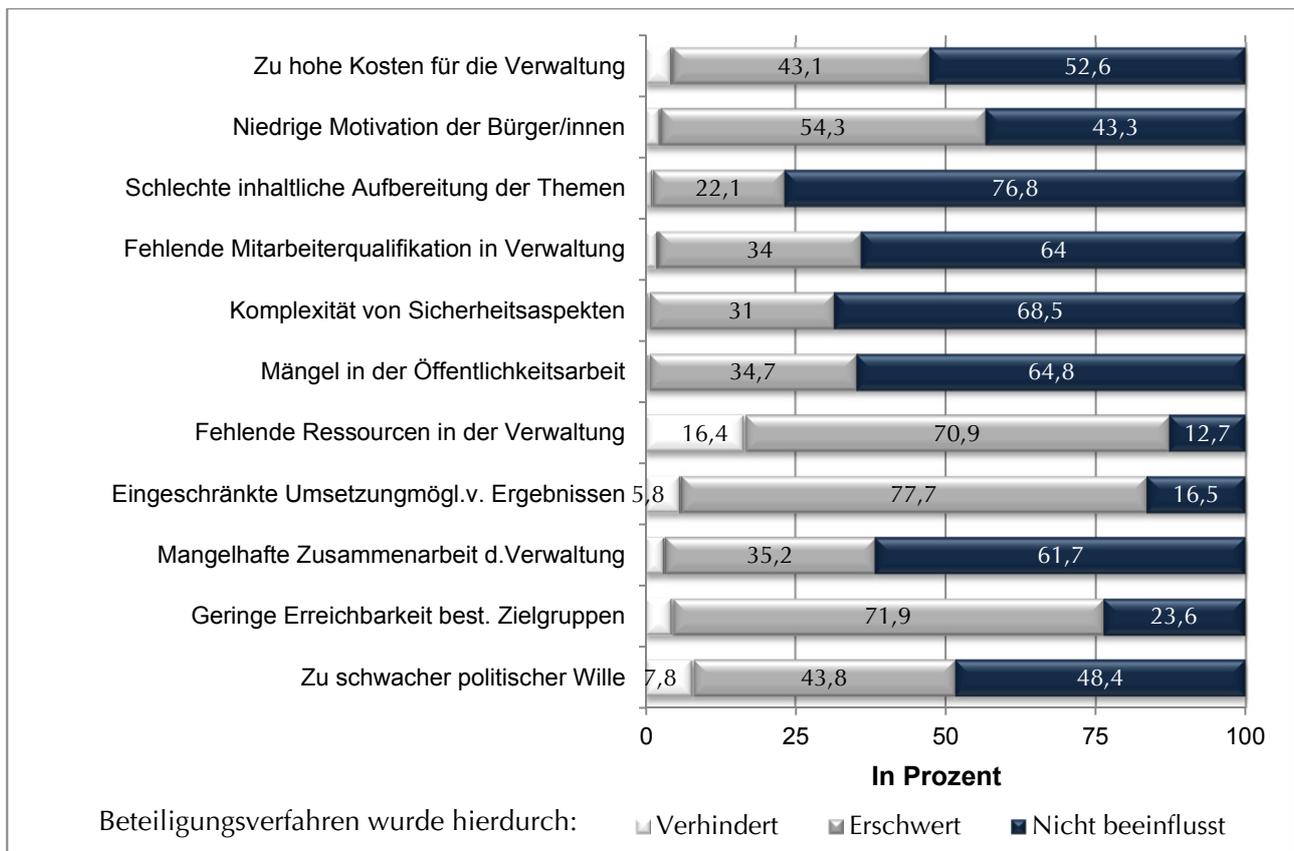
Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Die Bedeutung der jeweiligen participatory measures as influencing factors on the content or on the acceptance of the underlying project is seen by the respondents from the municipal administrations, especially for district-level and here again above all for small-scale targeted projects. The influence of participatory procedures on the content/acceptance of projects with regional significance is regarded as significantly lower.

A detailed subgroup analysis is difficult at this point due to low case numbers. A noteworthy finding is, however, for smaller cities/municipalities in connection with the implementation of regionally oriented projects: The influence of participatory measures on the content or on the acceptance of such regional projects is estimated as significantly lower in smaller municipalities (20-50 thousand inhabitants) than in larger cities.

Abbildung 8 Umsetzungsschwierigkeiten von aktuellen Beteiligungsverfahren

Frage: „Welche Umsetzungsschwierigkeiten beeinflussen zurzeit Beteiligungsverfahren in Ihrer Stadt/Gemeinde?“



Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Possible implementation difficulties or even reasons for the prevention of current participatory procedures lie in the view of the surveyed administrative bodies above all in „lack of financial/personnel resources in the municipal administration“ (Abb. 8). Almost 88 percent of the municipalities see the implementation of participatory procedures hindered or made difficult by lack of resources in the administration. However, in this context, other factors such as „weak political will for the implementation of results“, „limited implementation possibilities of participatory results“, the „low reachability of

target groups“ or a „low motivation of citizens“ are also of considerable importance. Also at this point, the inclusion of results from current opinion surveys into further comparative possibilities: On the one hand, 81 percent of the German population want more participatory and co-decision opportunities (see here page 8), on the other hand, only about 60 percent of the respondents are willing to actively bring participatory forms, and only ten percent have actually already engaged. On the side of the municipal administrations, the

mene geringe Motivation der Bürgerschaft scheint von externen Untersuchungen zumindest in Teilen bestätigt zu werden. Diese Schlussfolgerung sagt jedoch noch nichts über die Ursachen aus. Es ist durchaus denkbar, dass die mangelnde Motivation und Beteiligung durch unzureichende Formen der Ansprache und ungeeignete Beteiligungsansätze befördert werden. So kann die eingeschränkte Möglichkeit der Umsetzung von Ergebnissen aus Beteiligungsverfahren, die in der Umfrage von über vier Fünftel aller Kommunen als Umsetzungsschwierigkeit genannt wird, durchaus als ein zentrales K.O.-Kriterium der Beteiligung bezeichnet werden: Haben Bürgerinnen und Bürger bei Beteiligungsprozessen die Erfahrung gemacht, dass die Ergebnisse ihres Engagements nicht umgesetzt werden, dürfte ihre Bereitschaft, sich zukünftig einzubringen und zu beteiligen, deutlich nachlassen.

Eher geringe Probleme bei der Umsetzung von Beteiligungsverfahren werden hingegen in einer „schlechten inhaltlichen Aufbereitung der Themen“, in der „fehlenden Mitarbeiterqualifikation in der Kommunalverwaltung“, in der „Komplexität von Sicherheitsaspekten – z.B. beim Datenschutz“, bei „Mängeln in der Öffentlichkeitsarbeit“ sowie in der „mangelhaften Zusammenarbeit in der Verwaltung“ gesehen.

Die Einzelergebnisse für Kommunen mit unterschiedlichen Einwohnerzahlen zeigen hinsichtlich der wahrgenommenen Umsetzungsschwierigkeiten von aktuellen Beteiligungsverfahren nur an wenigen Stellen signifikante Unterschiede. So gewinnen beispielsweise „zu hohe Kosten für die Kommunalverwaltung“ als Probleme im Rahmen von Beteiligungsverfahren mit zunehmender Einwohnerzahl an Bedeutung. Dies könnte im Zusammenhang mit der steigenden Komplexität von Planungsprojekten in größeren Städten und des damit verbundenen Mehraufwands betroffener Beteiligungsprojekte stehen.

Auch die „Komplexität von Sicherheitsaspekten – z.B. Datenschutz“ und die „mangelhafte ressortübergreifende Zusammenarbeit in der Verwaltung“ erschweren bzw. verhindern in größeren Städten offenbar weitaus häufiger die Umsetzung von Beteiligungsverfahren, als dies aus Sicht der Befragten in kleineren Gemeinden der Fall ist. Hingegen stellt die „niedrige Motivation der Bürger/innen“ gerade in kleineren Kommunen (20-50 Tsd. EW) eine ernst zu nehmende Hürde bei der Realisierung von Beteiligungsverfahren dar: Immerhin rund drei Viertel der Befragten kleinerer Gemeinden geben an, dass aktuelle Beteiligungsverfahren auf diese Weise erschwert oder sogar verhindert werden.

Klare länderbezogene Unterschiede hinsichtlich von Umsetzungsschwierigkeiten sind nur in wenigen Bereichen erkennbar. Anders als in Nordrhein-Westfalen oder in Niedersachsen scheint in Baden-Württemberg allerdings aktuell eine „zu geringe Motivation“ innerhalb der Bürgerschaft kaum ein größeres Problem für die Umsetzung von Beteiligungsverfahren darzustellen. Auch die „fehlende Mitarbeiterqualifikation in der Kommunalverwaltung“ wird als Umsetzungsproblem von Beteiligungsverfahren in Baden-Württemberg seltener als in den beiden anderen Flächenländern genannt. In diesen beiden Bundesländern werden hingegen aktuelle Beteiligungsverfahren deutlich seltener als in Baden-Württemberg durch eine „geringe Erreichbarkeit bestimmter Zielgruppen“ sowie durch „eingeschränkte Umsetzungsmöglichkeiten von Beteiligungsergebnissen“ beeinträchtigt.

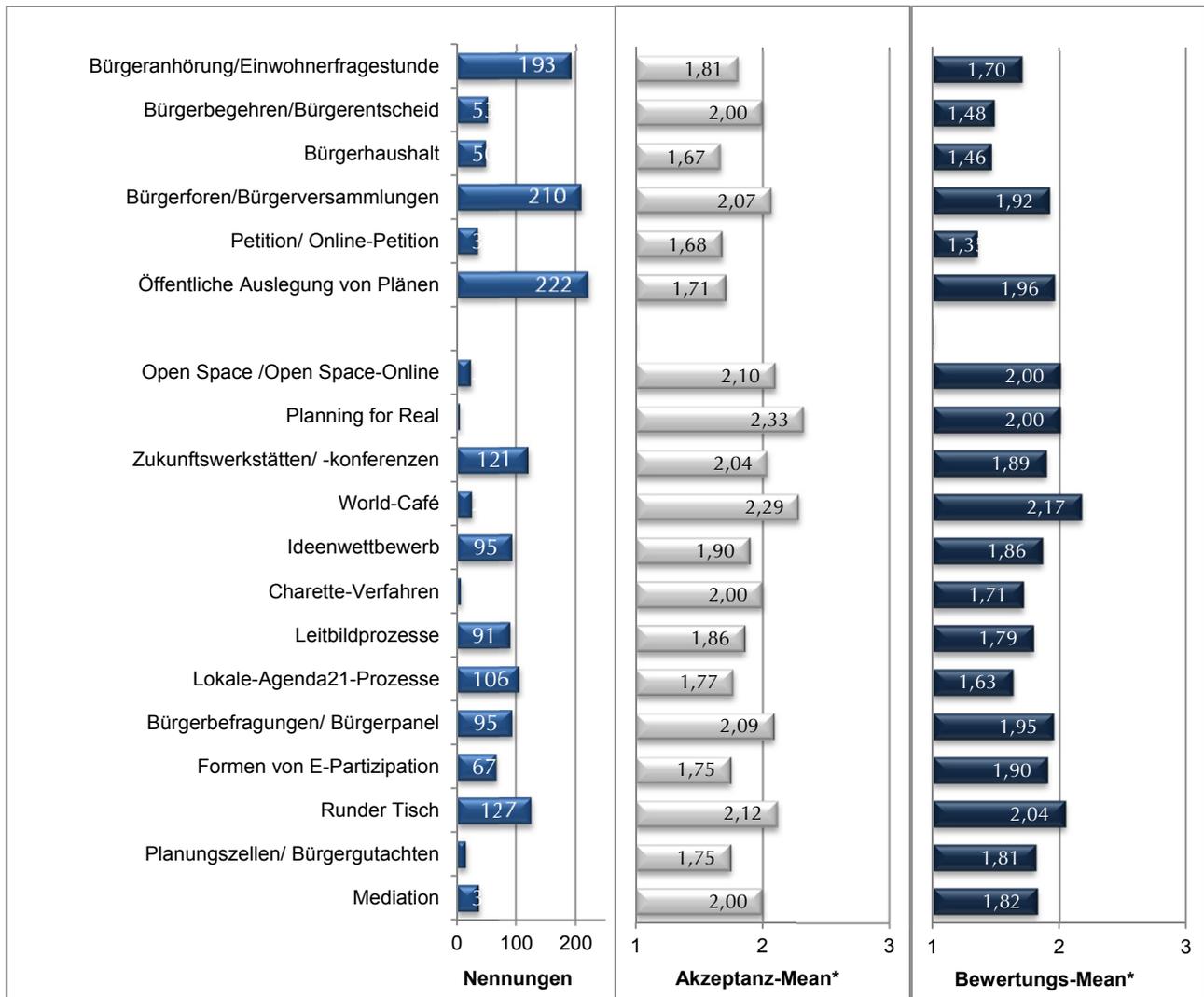
### **3.4 Eine Übersicht zu eingesetzten Methoden und Vorgehensweisen bei Bürgerbeteiligungen**

Zu den in den letzten Jahren am häufigsten von den Kommunen eingesetzten Methoden und Formen der Bürgerbeteiligung gehören formelle Verfahren wie „Bürgeranhörung/Einwohnerfragestunde“, „Bürgerforen/Bürgerversammlungen“ und die „öffentliche Auslegung von Plänen“ (Abb. 9). Aber auch informelle Verfahren wie „Zukunftswerkstätten/-konferenzen“, „Runde Tische“, „Lokale-Agenda21-Prozesse“, „Ideenwettbewerbe“ und „Leitbildprozesse“ wurden im relevanten Zeitraum von deutschen Städten und Gemeinden relativ häufig genutzt. Kaum praktiziert wurden hingegen Methoden wie „Planning for Real“, „World-Café“, „Charette-Verfahren“, „Planungszellen/Bürgergutachten“ und „Mediation“. Allerdings zeigen telefonische Rückmeldungen und Ergebnisse aus den offenen Einträgen, dass in vielen Städten vergleichbare Verfahren offenbar lediglich unter anderem Namen angewendet wurden. Inwieweit fehlende methodische Qualifikationen innerhalb der Kommunalverwaltungen für die eher geringe Nutzungshäufigkeit bestimmter Verfahren mit verantwortlich sind, kann anhand der vorliegenden Daten nicht geklärt werden.

Der Umstand, dass bestimmte Formen der Bürgerbeteiligung eher selten vonseiten der Kommunen seit Anfang 2008 praktiziert wurden, besagt allerdings nur wenig über deren (wahrgenommene) Akzeptanz und Effizienz. So wird beispielsweise die relativ selten angewendete Methode des „World-Café“ aus Sicht der befragten Verwaltungskräfte von der Bürgerinnen und Bürgern insgesamt recht gut angenommen (mean: 2,29) und zeigt im Verhältnis von Ertrag und Aufwand sogar den höchsten Effizienzwert (mean: 2,17).

Abbildung 9 Genutzte Methoden der Bürgerbeteiligung – Umfang, Akzeptanz und Bewertung

Frage: „Welche Formen der Bürgerbeteiligung hat Ihre Stadt/Gemeinde seit Anfang 2008 bis heute bereits praktiziert?“ „Wie wurde/wird die Methode von den Bürger/innen angenommen“ und „Wie bewerten Sie aus Verwaltungssicht die Relation von Ertrag und Aufwand?“



\* Mittelwerte einer Skala von 1 („weniger gut“) bis 3 („sehr gut“)

Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Umgekehrt wurden „Bürgeranhörungen und -fragestunden“ auf kommunaler Ebene zwar recht oft eingesetzt, sie erhalten jedoch hinsichtlich ihrer attestierten Akzeptanz durch die Bürgerschaft und auch in Bezug auf ihre Effizienz vonseiten der Befragten in den teilnehmenden Städten und Gemeinden allenfalls mittlere bis niedrige Bewertungen. Diese Ergebnisse lassen sich in Bezug setzen zu vorangegangenen Schlussfolgerungen. Die Formate, die der Information der Bürgerschaft dienen, werden – dem weiter vorne dargestellten engen Beteiligungsverständnisses entsprechend – häufig praktiziert (z.B. Einwohnerfragestunden). Dass die Akzeptanz durch die Bürger eher gering eingeschätzt wird, mag ein Hinweis darauf sein,

dass jene Formen und Formate der Bürgerbeteiligung zu wenig ausgeschöpft werden, die über die reine Information hinausgehen und bei dem Wissen und der Kreativität der Bürgerinnen und Bürger ansetzen. Dass viele Formen der Beteiligung, die von Bürgerinnen und Bürgern positiv aufgenommen wurden, eher selten praktiziert werden, mag zudem eine Begründung dafür sein, dass das Engagement und die Motivation der Bürgerschaft vielerorts als zu gering eingeschätzt werden. Zu den informellen Methoden, die in den letzten Jahren von den Kommunen sowohl vergleichsweise häufig genutzt wurden, als auch im Rahmen der Difu-Befragung hohe Akzeptanz und Effizienzwerte erhielten, gehört vor allem der offene und

inhaltlich an dieser Stelle nicht näher definierte Ansatz „Runder Tisch“.

Viele der rund 30 Angaben in den offenen Texteinträgen zur Vorgabe „Sonstige Methode/Vorgehensweise“ werden bei näherer Betrachtung durch die geschlossenen Vorgaben in der Antwortliste des Fragebogens inhaltlich weitgehend abgedeckt. Dennoch finden sich an dieser Stelle auch einige hervorhebenswerte Ergänzungen wie „Workshops“, „Kinderparlament/Jugendstadtrat“ und „Bürgerstammtisch“.

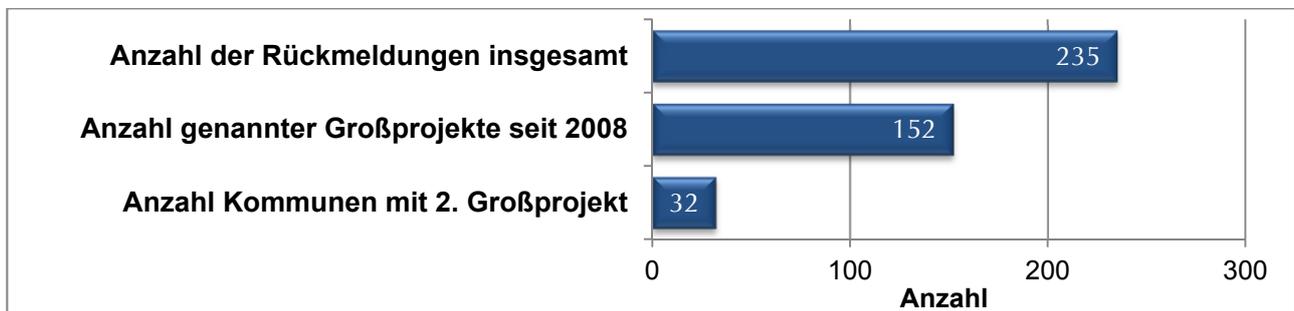
### 3.5 „Steckbriefe“ zu Infrastrukturgroßprojekten/stadtprägenden Entwicklungsvorhaben und den projektbezogenen Beteiligungsverfahren

Da davon auszugehen war, dass nicht alle an der Difu-Umfrage teilnehmenden Kommunen im maßgeblichen Zeitraum (seit Anfang 2008) ein kommunales Infrastrukturgroßprojekt oder ein stadtprägendes Ent-

wicklungsvorhaben mit einem integrierten Beteiligungsverfahren durchzuführen oder zu betreuen hatten, wurde im Fragebogen eine technische „Filterfrage“ platziert, die den betreffenden Kommunen die Möglichkeit gab, die Bearbeitung des Fragebogens an dieser Stelle regulär abzuschließen. Immerhin 152 Städte und Gemeinden stellten mit Hilfe eines „Steckbriefs“ ein wichtiges Großprojekt bzw. Entwicklungsvorhaben Ihrer Stadt/Gemeinde mit einem eingebundenen Beteiligungsverfahren vor (Abb. 10). 32 Kommunen nutzten darüber hinaus die Möglichkeit, ein zweites kommunales Großprojekt anhand eines weiteren Steckbriefs zu beschreiben. Schließlich wurden die Kommunen am Ende eines jeden Steckbriefs gebeten, zusammen mit dem ausgefüllten Fragebogen, schriftliche Materialien oder Beschreibungen zu den von ihnen genannten Großprojekten an das Difu zu schicken. Auf diese Weise konnten ergänzende Unterlagen aus 14 Städten und Gemeinden zu Großprojekten in den Datensatz der Umfrage aufgenommen werden.

Abbildung 10 Anzahl kommunaler Infrastrukturgroßprojekte oder stadtprägender Entwicklungsvorhaben seit Anfang 2008

**Frage:** „Wir möchten Sie nun bitten, anhand des unten stehenden „Steckbriefs“ ein Beteiligungsverfahren für Bürger/innen zu beschreiben, das in Verbindung mit einem – aus Ihrer Sicht – wichtigen Infrastruktur-Großprojekt oder einem stadtprägenden Entwicklungsvorhaben Ihrer Stadt/Gemeinde seit Anfang 2008 durchgeführt wurde bzw. wird.“



Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

#### 3.5.1. Kurzbeschreibung der Großprojekte und Entwicklungsvorhaben

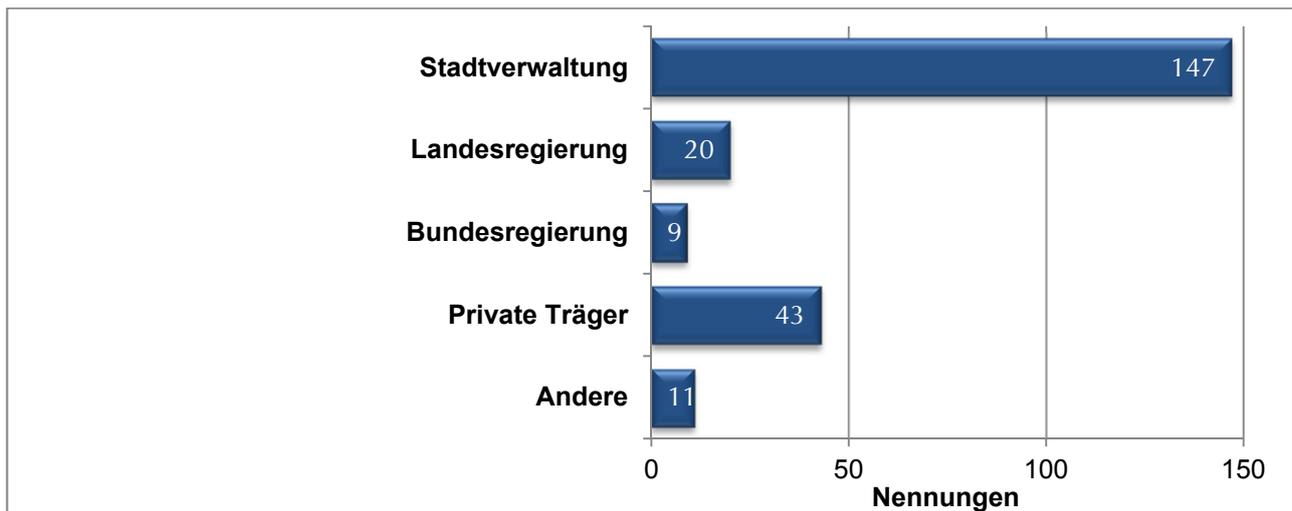
Zu Beginn der beiden Steckbriefe wurden die Befragten jeweils gebeten, Aufgaben und Zielstellungen eines Großprojekts bzw. Entwicklungsvorhabens ihrer Stadt/Gemeinde (mit einem integrierten Beteiligungsverfahren für Bürgerinnen und Bürger) in einem Textfeld offen einzutragen. Als Beispiele für gesamtstädtische Entwicklungsvorhaben finden sich unter den vorliegenden Angaben hier Einträge wie „Erarbeitung einer gesamtstädtischen Entwicklungsstrategie“ oder „Stadterneuerung #Stadtname#“. Entsprechende Angaben finden sich vor allem bei kleineren Kommunen. Als Zielstellungen für die Innenstadtentwicklung werden u.a. „Neugestaltung des Stadtzentrums“ oder „Attraktivierung der Innenstadt“ genannt. Als Aufgaben,

die sich auf bestimmte Stadtteile beziehen, sind Hinweise wie „Entwicklung eines kleinteilig gemischten Stadtquartiers“, „Stadtteilsanierung“ oder „Stabilisierung eines Stadtteils“ vorzufinden. Beispiele zur Verbesserung der technischen Infrastruktur beziehen sich überwiegend auf Verkehrsprojekte mit Zielstellungen wie „Bahnstreckenausbau“, „Entlastung der Innenstadt durch Umgehungsstraße“ oder „Hafenanleger errichten, Produktionsflächen schaffen“. Projekte aus dem Bereich der sozialen Infrastruktur betreffen häufig (Bau-)Vorhaben des Gesundheitssystems, kultureller Einrichtungen sowie Einkaufszentren mit typischen Zielstellungen wie „Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel“ oder „Verbesserung der Einkaufsmöglichkeiten“.

Als Initiatoren bzw. Veranlasser der genannten Großprojekte bzw. Entwicklungsvorhaben wurde vonseiten der teilnehmenden Städte und Gemeinde überwiegend die eigene „Stadtverwaltung“ genannt (Abb. 11). Aber auch „private Träger“ nahmen an dieser Stelle offenbar eine wichtige Auslöserfunktion ein. Erwartungsgemäß spielten im Rahmen der vorgestellten kommunalen Großprojekte „Landesregierungen“ oder

die „Bundesregierung“ als Initiatoren bzw. Veranlasser nur eine vergleichsweise unbedeutende Rolle. Nur wenige Befragte in den Kommunen konnten das entsprechende Projekt keiner der vier vorgegebenen Antwortmöglichkeiten zuordnen und verwiesen auf „andere Initiatoren/Veranlasser“. Hierunter dürften u.a. Akteure der Kreis- und der Bezirksebene zählen.

Abbildung 11 Initiatoren/Veranlasser für Großprojekte/Entwicklungsvorhaben (1.+2. Projekt; Mehrfachantworten möglich)



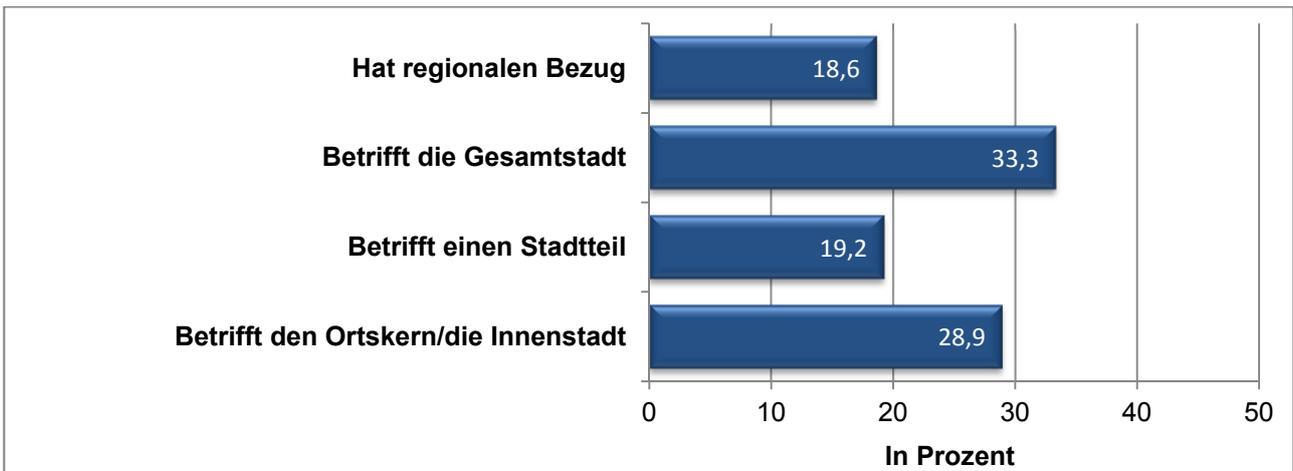
Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Zusätzlich zu den Initiatoren wurde im Fragebogen auch (in offener Form) nach den „Trägern“ des Projekts gefragt. Die entsprechenden (insgesamt rund 170) Einträge lassen allerdings eine ähnliche Struktur wie bei den Initiatoren erkennen. Da sich weiterhin anhand der Inhalte der offenen Einträge keine klare Einteilung wie anhand der Auflistung der vorgegebenen Projekt-Initiatoren vornehmen lässt, wurde auf eine separate Abbildung der Trägerstruktur zu den angeführten Großprojekten/Entwicklungsvorhaben verzichtet.

Der räumliche Bezug der Großprojekte und Entwicklungsvorhaben fällt insgesamt recht unterschiedlich aus (Abb. 12). Ein Drittel der beschriebenen Projekte betrifft zwar die gesamtstädtische Entwicklung, allerdings überwiegen in der Summe mit rund 48 Prozent dennoch kleinere teilräumliche Vorhaben (innenstäd-

tische Projekte: 28,9 Prozent, Stadtteilprojekte: 19,2 Prozent). Großprojekte mit einem regionalen Bezug machen im Rahmen der Difu-Umfrage immerhin fast 19 Prozent aller Nennungen aus. Für Projekte zur Verbesserung der sozialen sowie der technischen Infrastruktur sind in diesem Zusammenhang unterschiedliche räumliche Bezüge festzustellen. So betreffen Maßnahmen im Bereich der sozialen Infrastruktur mit 24 Prozent stärker den Ortskern bzw. den Innenstadtbereich als Projekte zur Verbesserung der technischen Infrastruktur (13 Prozent). Letztere scheinen sich eher auf andere Stadtteile zu beziehen (27 Prozent); dies trifft nur auf rund neun Prozent aller Projekte im Bereich der sozialen Infrastruktur zu. Für beide Projektformen überwiegen jedoch Maßnahmen mit regionaler bzw. mit gesamtstädtischer Bedeutung (zusammen jeweils ca. 60 Prozent).

Abbildung 12 Räumlicher Bezug der Großprojekte/Entwicklungsvorhaben (n=156; 1.+2.Projekt)

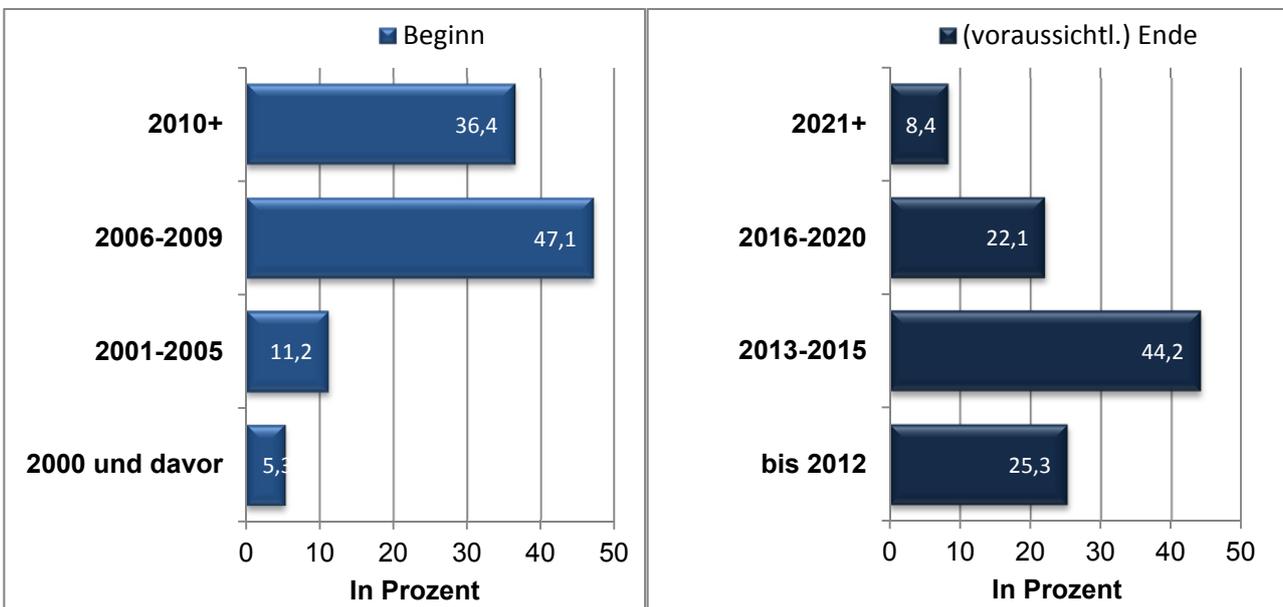


Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Das Gros (47,1 Prozent) der genannten Großprojekte bzw. Entwicklungsvorhaben hatte seinen Planungsbeginn im Zeitraum von 2006 bis 2009 (Abb. 13). Über 36 Prozent der vorgestellten Projekte starteten mit den Planungen im Jahr 2010 oder später. Nur relativ wenige (16,5 Prozent) der im Rahmen der Difu-Umfrage genannten Vorhaben weisen einen Planungsbeginn

auf, der vor dem Jahr 2006 liegt. Fast ein Viertel der Projekte wird (voraussichtlich) noch im Jahr 2012 abgeschlossen werden; für rund 44 Prozent wird dies im Zeitraum zwischen 2013 bis 2015 erwartet. Spätere Projektabschlüsse werden immerhin noch für fast 31 Prozent der Vorhaben prognostiziert.

Abbildung 13 Planungsbeginn und (voraussichtliches) Ende der Projektumsetzung

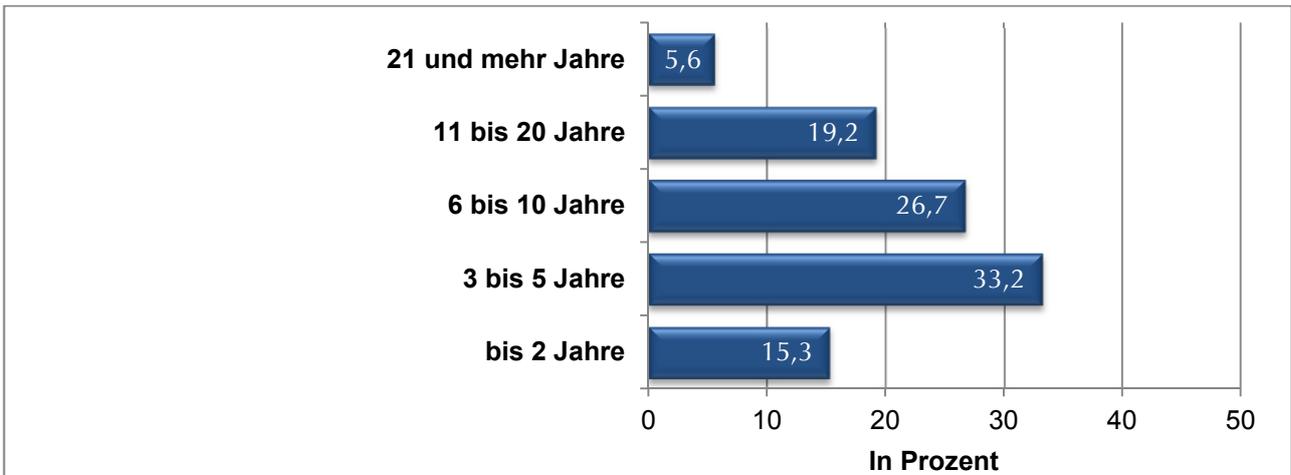


Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Die Laufzeiten der vonseiten der teilnehmenden Kommunen vorgestellten Großprojekte bzw. Entwicklungsvorhaben sind entsprechend der Umsetzungsbedingungen solcher Vorhaben selten kurzfristig ausgelegt: Nur etwas über 15 Prozent der genannten Projekte kommen dementsprechend (voraussichtlich) inner-

halb von zwei Jahren zum Abschluss (Abb. 14). Fast 60 Prozent der Projekte werden nach Angaben der teilnehmenden Kommunen in Zeiträumen zwischen drei und zehn Jahren abgewickelt. Immerhin fast ein Viertel der Vorhaben wird für seine Umsetzung mehr als zehn Jahre benötigen.

Abbildung 14 Laufzeiten von kommunalen Großprojekten/Entwicklungsvorhaben



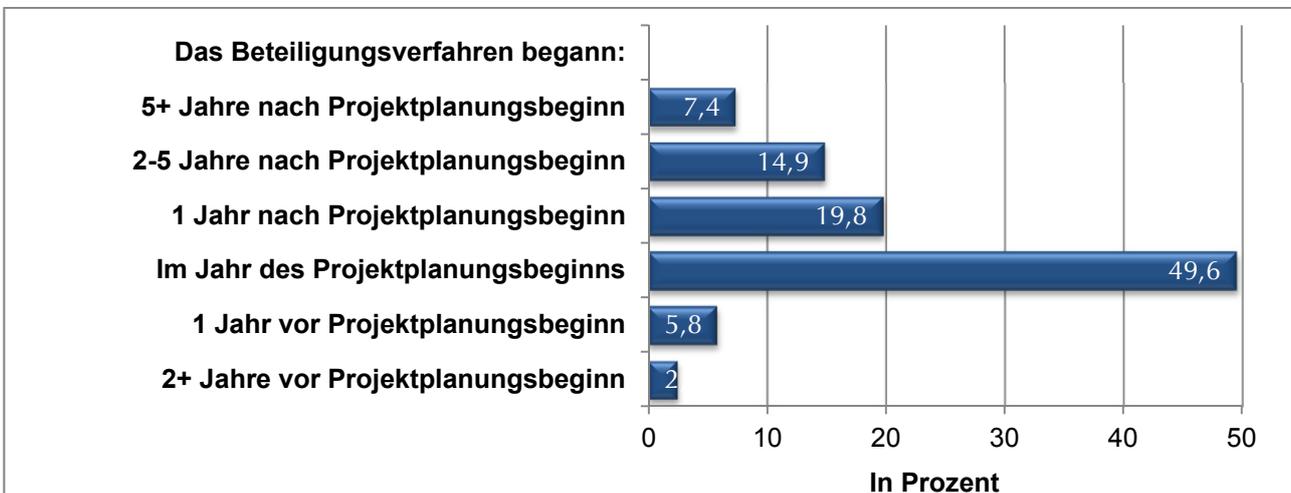
Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

### 3.5.2. Kurzbeschreibung der projektbezogenen Beteiligungsverfahren

Die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in die Abläufe der Projektumsetzung erfolgte vor allem parallel, das heißt im Jahr des Projektplanungsbeginns (Abb. 15). Eher selten (zusammen: 8,3 Prozent) startete hingegen das Beteiligungsverfahren noch vor dem

Beginn der Projektplanungen. Weitaus häufiger zeichnen sich anhand der Umfrageergebnisse „zeitverzögerte“ Entwicklungen ab, in deren Rahmen die betreffenden Beteiligungsverfahren erst ein Jahr oder sogar mehrere Jahre nach Planungsbeginn des Projektvorhabens gestartet wurden. Dies trifft auf zusammengenommen immerhin rund 42 Prozent der vorgestellten Großprojekte bzw. Entwicklungsvorhaben zu.

Abbildung 15 Zeitspanne zwischen Planungsbeginn des Projektvorhabens und dem Start des betreffenden Beteiligungsverfahrens



Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Größere „Verzögerungen“ bei der Einbeziehung von Bürgerbeteiligungen lassen sich vor allem für Maßnahmen zur Verbesserung der technischen Infrastruktur in Städten und Gemeinden feststellen. Bei immerhin fast einem Drittel solcher Vorhaben wurden die Bürgerinnen und Bürger erst mindestens zwei Jahre nach Planungsbeginn in das betreffende Vorhaben einbezogen. Ein entsprechender Zeitverzug ist für

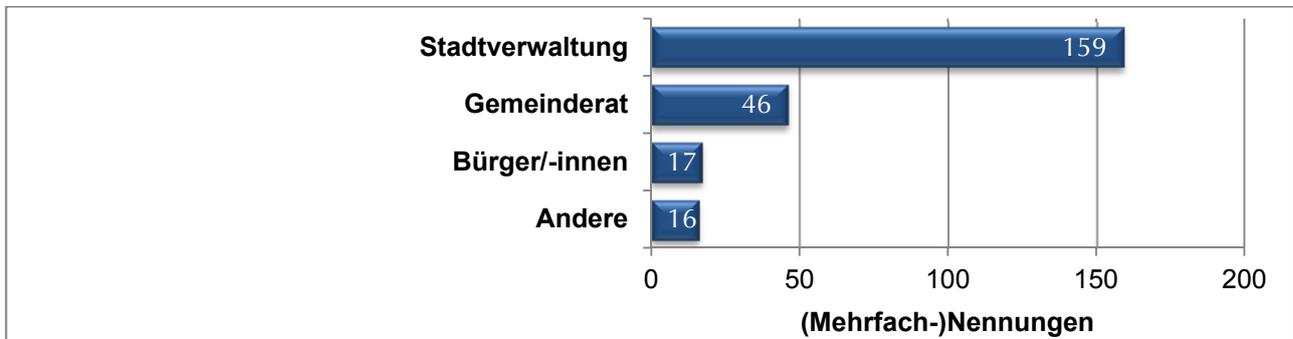
Vorhaben im Bereich der sozialen Infrastruktur hingegen nur in 18 Prozent der Fälle zu erkennen.

Als Initiatoren für die projektbezogenen Beteiligungsverfahren in den Kommunen werden im Rahmen der Difu-Umfrage vor allem die „Stadtverwaltungen“ hervorgehoben (Abb. 16). Eine wichtige Auslöserfunktion scheinen in diesem Zusammenhang aber auch die „Gemeinderäte“ eingenommen zu haben. Nur ver-

gleichsweise selten werden hingegen vonseiten der teilnehmenden Kommunen als Initiatoren der Beteiligungsverfahren die „Bürgerinnen und Bürger“ selbst

genannt. Auch „andere Initiatoren“ scheinen den Umfrageergebnissen zufolge hier keine größere Rolle zu spielen.

Abbildung 16 Initiatoren für das projektbezogene Beteiligungsverfahren (1.+2. Projekt)



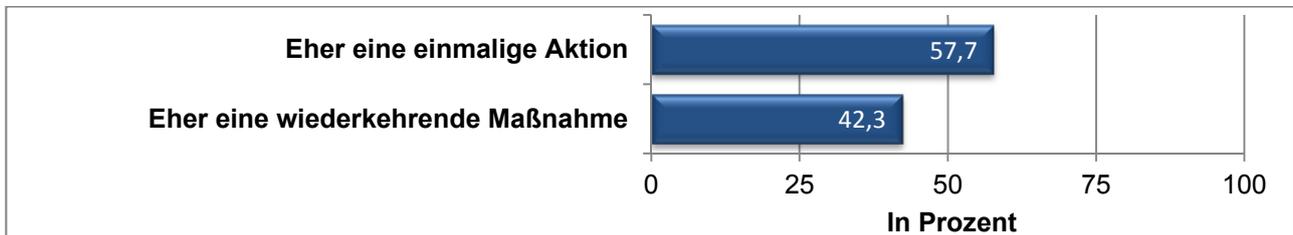
Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Für die Beteiligungsverfahren wurde neben den Initiatoren auch nach den Verantwortlichen für die Umsetzung der Verfahren gefragt. In den ca. 130 offenen Einträgen (1.+ 2. Projekt) finden sich hierzu allerdings oft die Namen von Einzelpersonen ohne bzw. mit unklarer institutioneller Zuordnung. Auf eine Kategorisierung der jeweils verantwortlichen Institutionen wurde

deshalb verzichtet. Als ein typisches „Muster“ von Zuständigkeiten ist allerdings die Kombination einer kommunalinternen Einrichtung/Instanz (z.B. „Stadtverwaltung“ oder spezielle Fachbereiche/Dezernate/Ämter) mit einer externen Moderation zu erkennen („Moderationsbüro“, „externer Moderator“ usw.).

Abbildung 17 Umfang der „Verstetigung“ von Beteiligungsverfahren im Rahmen von kommunalen Großprojekten

Frage: „Handelt es sich bei dem Beteiligungsverfahren eher um eine einmalige, projektgebundene Aktion oder eher um eine wiederkehrende/ ständige Maßnahme?“

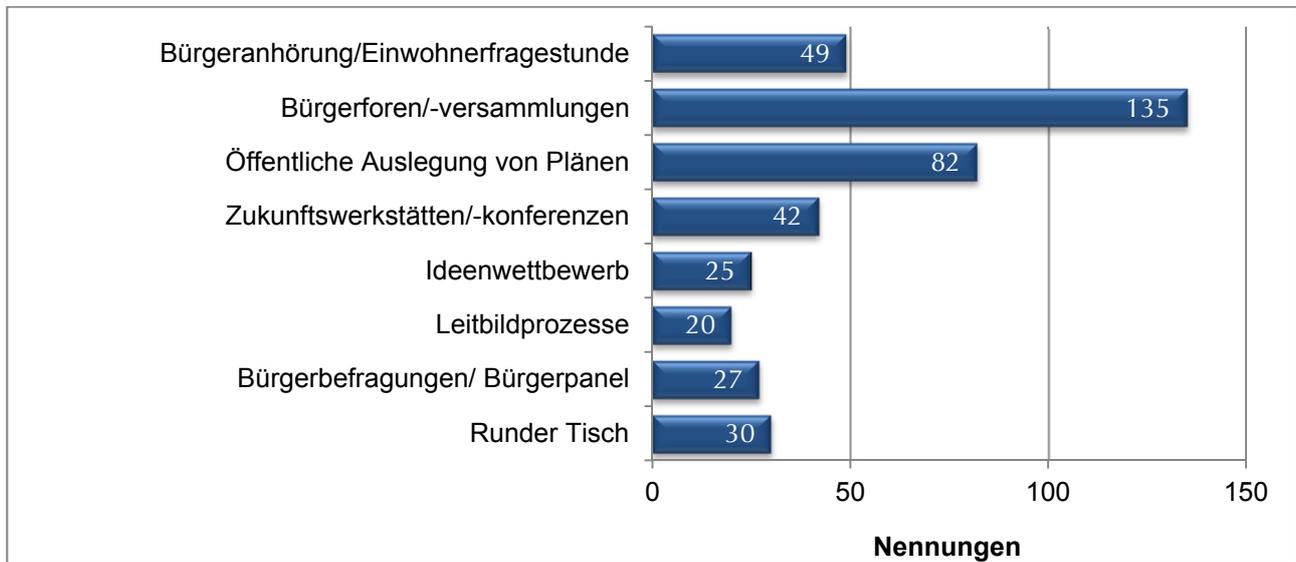


Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Obwohl die Mehrzahl der im Zusammenhang mit Großprojekten oder stadtprägenden Entwicklungsvorhaben eingebundenen Beteiligungsverfahren von den befragten Verwaltungskräften als eine einmalige und an das jeweilige Projekt gebundene Maßnahme beschrieben wird und hier demzufolge noch auf bestehenden Handlungsbedarf geschlossen werden kann

(Abb. 17; 57,7 Prozent), ist es durchaus als ein (Teil-)Erfolg zu werten, dass immerhin über 42 Prozent der Befragten angeben, dass die entsprechende Bürgerbeteiligung eher als eine wiederkehrende Maßnahme, beispielsweise als Bestandteil einer entwickelten kommunalen Beteiligungskultur, zu verstehen ist.

Abbildung 18 Häufig genutzte Methoden/Instrumente von Beteiligungsverfahren im Rahmen von Großprojekten (nur  $\geq 20$  Nennungen)



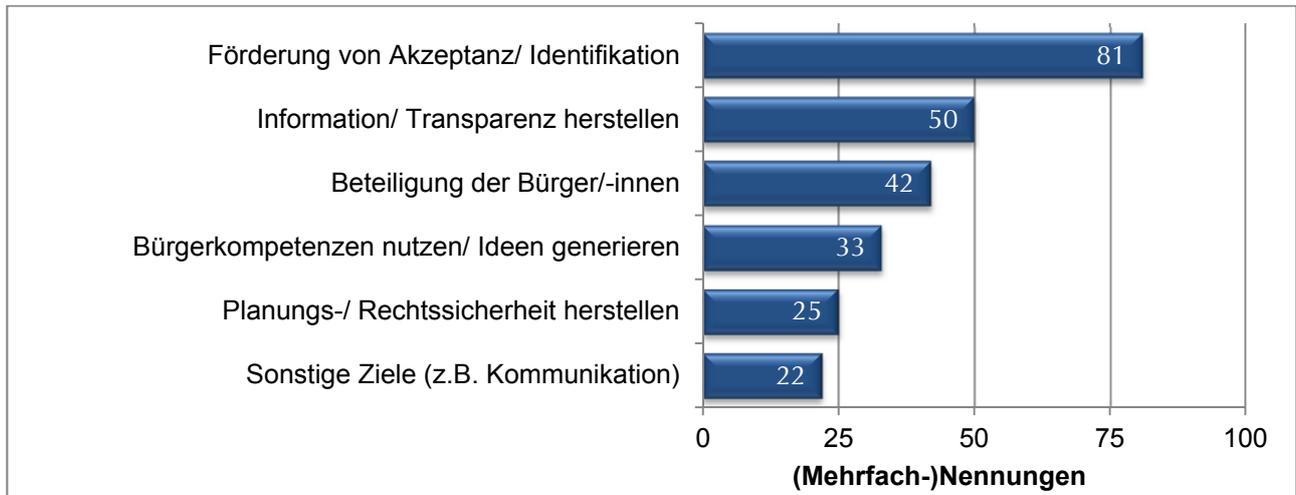
Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Bei den hier vorgestellten, beispielhaft genannten Beteiligungsverfahren (Abb. 18) werden offenbar vorwiegend Methoden bzw. Instrumente eingesetzt, die auch im Rahmen allgemeiner kommunaler Beteiligungsprozesse recht häufig zur Anwendung kommen (siehe hierzu Abb. 9). Demnach wurden auch im Zusammenhang mit den beispielhaft ausgewählten Infrastruktur-Großprojekten oder stadtprägenden Entwicklungsvorhaben insbesondere formale Verfahren wie „Bürgeranhörungen/Einwohnerfragestunden“, „Bürgerforen/-versammlungen“ oder die „öffentliche Auslegung von Plänen“ praktiziert. Unter den informellen Verfahren kamen demnach vorwiegend „Zukunftswerkstätten/-konferenzen“, „Runde Tische“ aber auch „Bürgerbefragungen/Bürgerpanels“, „Ideenwettbewerbe“ und „Leitbildprozesse“ zum Einsatz.

Zu den wichtigsten Zielen, die mit den Beteiligungsverfahren verfolgt wurden, gehören die Förderung der Akzeptanz gegenüber bzw. der Identifikation der Bürgerinnen und Bürger bzw. mit dem betreffenden Großprojekt/Entwicklungsvorhaben, die Information

der Bürgerschaft und die (möglichst frühzeitige) Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei der Projektumsetzung (Abb. 19). Oft wurden dabei diese drei Ziele von den befragten Verwaltungskräften in bestimmten Kombinationen angeführt – sie bilden für Beteiligungsverfahren demnach nicht selten eine Art „Funktionszusammenhang“: Obwohl teilweise auch separat genannt, stand dabei erwartungsgemäß vor allem die „Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern“ überwiegend in Verbindung mit anderen Zielstellungen, z.B. mit dem Versuch, durch diese Einbindung die Identifikation mit der eigenen Kommune, aber auch mit dem betreffenden Projekt zu erleichtern. Aber auch die beiden Ziele „Akzeptanzförderung“ und (bzw. durch) „Information“ wurden an dieser Stelle häufig gemeinsam genannt. Die Ziele, die mit den projektbezogenen Beteiligungsverfahren verfolgt werden, scheinen sich demnach nicht grundsätzlich von den Zielstellungen für kommunale Beteiligungsverfahren im Allgemeinen zu unterscheiden (siehe Abb. 3), betonen jedoch etwas stärker die Bedeutung der Akzeptanzförderung.

Abbildung 19 Zentrale Ziele der projektbezogene Beteiligungsverfahren (1.+2. Projekt)



Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Maßgeblich für die Initiierung der Beteiligungsverfahren war zum Teil aber auch der Wunsch vonseiten der Kommunalverwaltungen, vorhandene Kompetenzen und Kenntnisse innerhalb der Bürgerschaft über lokale Gegebenheiten für die Projektrealisierung zu nutzen. In einigen Fällen wurden die Beteiligungsverfahren deshalb auch als eine wichtige Maßnahme zur Qualitätssicherung verstanden. Aus immerhin 25 Nennun-

gen war allerdings auch die Absicht abzuleiten, über die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens „lediglich“ öffentliche Vorhaben formal korrekt und rechtsicher umzusetzen (Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß § 3 BauGB). Eine heterogene Gruppe von Nennungen bezog sich auf andere Ziele wie beispielsweise die „Kommunikation mit der Bürgerschaft“.

Abbildung 20 Bewertung des Bürgerinteresses und der Effizienz des Beteiligungsverfahrens

Frage: „Wie bewerten Sie das Interesse der Bürger/innen an dem Beteiligungsverfahren?“ Und „Wie bewerten Sie aus Verwaltungssicht die Relation von Aufwand und Ertrag?“



Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Die Relation von Aufwand und Ertrag der im Zusammenhang mit kommunalen Großprojekten jeweils eingesetzten Beteiligungsinstrumente erscheint aus Verwaltungssicht überwiegend „hoch“ (Abb. 20; 60,4 Prozent). Immerhin fast 27 Prozent sehen hier sogar einen „sehr hohen“ Ertrag. Als noch höher wird das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an den Beteiligungsverfahren eingeschätzt: Fast 35 Prozent der Be-

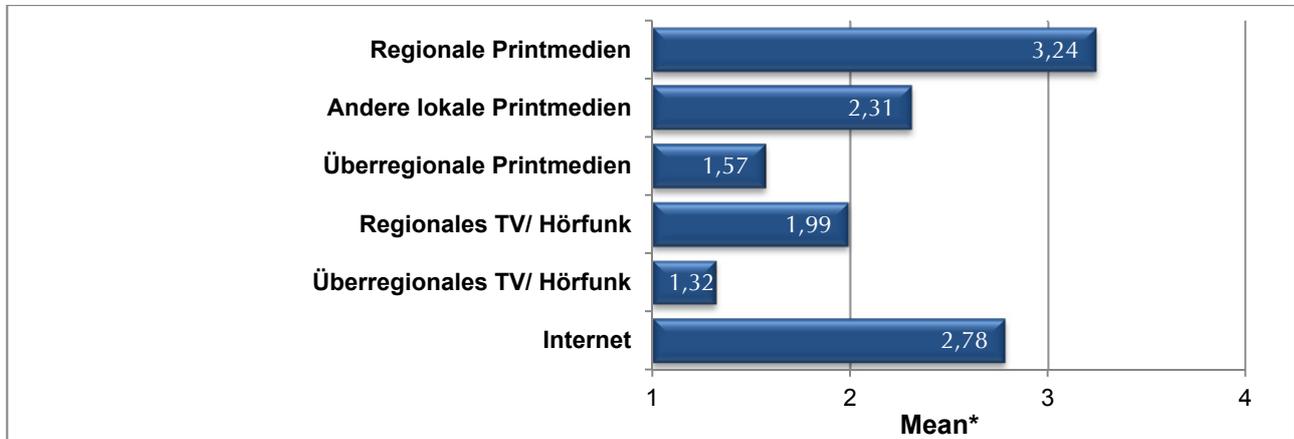
fragten gehen hier von einem „sehr hohen“ Interesse innerhalb der Bürgerschaft aus. Dieser Befund könnte darauf hinweisen, dass vonseiten der Kommunalverwaltungen die Mitwirkungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger an den beispielhaft ausgewählten Großvorhaben als höher eingeschätzt wird als deren Motivation im Rahmen von Beteiligungsverfahren im Allgemeinen (siehe Abb. 8). Da die Auswahl der

Großprojekte bei den Kommunen lag, ist zu vermuten, dass vor allem solche Großprojekte in die Befragung eingespeist wurden, die mit Blick auf Beteiligung

vergleichsweise erfolgreich verliefen oder von der Kommunalverwaltung positiv bewertet werden.

Abbildung 21 Rolle einzelner Medien für die Zielerreichung des Beteiligungsverfahrens

Frage: „Welche Rolle spielten bislang die Medien für die Zielerreichung des Beteiligungsverfahrens?“



\* Mittelwerte einer Skala von 1 („gar keine Rolle“) bis 4 („sehr große Rolle“).

Datenbasis: Difu-Umfrage „Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung“, 2012.

Um, aus der Perspektive von Kommunalverwaltungen, ein differenziertes Bild von der Rolle einzelner Akteure bei den projektbezogenen Beteiligungsverfahren zu erhalten, wurden in der Difu-Umfrage auch Fragen zur Rolle bestimmter Medien für die Zielerreichung der Beteiligungsverfahren berücksichtigt (Abb. 21). Demnach kommt in diesem Zusammenhang vor allem den regionalen Printmedien (z.B. die Lokalpresse, Flugblätter oder Broschüren) eine hohe Bedeutung für die Zielerreichung bürgerschaftlicher Mitwirkungsprozesse zu. Aber auch der Einfluss des Internets wird von den befragten Kommunalkräften an dieser Stelle betont. Andere lokale Printmedien (z.B. einsehbare Akten oder amtliche Bekanntmachungen) nehmen dabei noch einen mittleren Rangplatz ein. Von vergleichsweise geringerer Bedeutung stellt sich anhand der Umfrageergebnisse hingegen die Rolle des regionalen TV/Hörfunks, der überregionalen Printmedien (wie Zeitungen oder Zeitschriften) und die des überregionalen TV/Hörfunks dar.

Die vonseiten der befragten Verwaltungskräfte zugeordnete Rolle einzelner Medien für die Zielerreichung von Beteiligungsverfahren stellt sich für einzelne Projekttypen keineswegs einheitlich dar. So wird beispielsweise die Bedeutung regionaler Printmedien für die Zielerreichung von Beteiligungsverfahren bei Großprojekten mit regionalem Bezug ausnahmslos als „groß“ bzw. „sehr groß“ eingestuft; für Stadtteilprojekte wird dies hingegen nur für 73 Prozent der Fälle attestiert. Für Beteiligungsverfahren von Innenstadtprojekten wird vor allem die Rolle des regionalen TV/Hörfunks hervorgehoben (Anteile „(sehr) große Rolle“:

31 Prozent); die Bedeutung dieser Medien wird für die Zielerreichung von Beteiligungsverfahren in anderen Stadtteilen als deutlich geringer bewertet (12 Prozent). Weiterhin zeichnet sich anhand der vorliegenden Ergebnisse ab, dass für die Zielerreichung von Beteiligungsverfahren bei Vorhaben zur Verbesserung der technischen Infrastruktur eine Reihe von Medien offenbar von größerer Bedeutung ist als bei Projekten zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur: Aus Sicht der Befragten werden im Rahmen technischer Infrastrukturmaßnahmen vor allem die „(sehr) große“ Rolle von lokalen Printmedien (53 Prozent; soz. Infrastrukturprojekte: 26 Prozent), des regionalen TV/Hörfunks (37 Prozent vs. 15 Prozent) sowie die Rolle des Internet (66 Prozent vs. 46 Prozent) für die jeweilige Zielerreichung hervorgehoben.

#### 4. Zusammenfassung

Der Einsatz einer postalischen Befragung zur Durchführung der bundesweiten Difu-Umfrage über aktuelle Beteiligungsformen im Rahmen von Infrastruktur-Großprojekten bzw. stadtprägenden Entwicklungsvorhaben entsprach weitgehend den Bedarfen der Zielgruppe und hat sich als Methode bewährt. Die Teilnahmebereitschaft unter den Kommunen ist mit rund 48 Prozent insgesamt positiv zu bewerten. Allerdings waren kleinere Städte und Gemeinden deutlich seltener zur Mitarbeit bereit als größere Städte. Die wichtigsten inhaltlichen Befunde der Umfrage lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Aus der Sicht der befragten Fachkräfte in den Kommunalverwaltungen nimmt das Thema „Bürgerbeteiligung“ aktuell sowohl auf der Verwaltungsebene als auch auf der politischen Ebene in der eigenen Kommune einen hohen *Stellenwert* ein. Deutlich geringer wird aus der Verwaltungsperspektive das entsprechende Interesse innerhalb der Bürgerschaft eingeschätzt. Im Rahmen der Teilgruppenanalyse zeigt sich, dass der Stellenwert des Themas „Bürgerbeteiligung“ in kleineren Städten (20-50 Tsd. EW) insgesamt als niedriger eingestuft wird, als unter den Befragten aus größeren Städten. Einen im Vergleich zu anderen Bundesländern recht hohen Stellenwert nimmt das Thema unter den Kommunen in Baden-Württemberg ein.
2. Die *Erfolge* der eigenen participatory measures werden, gemessen an ihren Zielen, mehrheitlich als „hoch“ oder als „sehr hoch“ beschrieben. Immerhin fast 40 Prozent unter den teilnehmenden Kommunen äußern sich allerdings eher skeptisch hinsichtlich solcher Erfolge. Besonders hohe Erfolgsbeurteilungen finden sich unter den Städten und Gemeinden in Baden-Württemberg.
3. Die wichtigsten *Ziele*, die über Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung erreicht werden sollen, sind die „Akzeptanz von kommunalen Entscheidungen“ sowie die „Information der Bürger“. Eine vergleichsweise geringe Bedeutung erhalten hingegen Ziele wie „Ideengenerierung“, „Stärkung der repräsentativen Demokratie“ und der Faktor „Kostensparnis“. Insgesamt zeichnet sich dabei für Baden-Württemberg ein breiteres Spektrum an participatory goals als für andere Bundesländer ab.
4. Mehr als drei Viertel der befragten Verwaltungskräfte beurteilen die *Beteiligungskultur* in ihrer Stadt/Gemeinde gegenwärtig als „gut“ bzw. „sehr gut“. Auch der weitere Ausblick auf die erwartete Entwicklung der eigenen participatory culture fällt insgesamt positiv aus. Besonders günstige Einschätzungen des Zustands und der Entwicklungsperspektiven der participatory culture sind unter den Befragten aus Baden-Württemberg zu erkennen. Die im Zusammenhang mit participatory procedures erkennbaren Enttäuschungen und die Unzufriedenheit seitens der Bürgerinnen und Bürger werden von vielen kommunalen Akteuren demzufolge offenbar kaum in Zusammenhang mit dem eigenen participatory approach oder -verständnis gebracht.
5. Die aktuellen participatory offers werden innerhalb einer großen Bandbreite von *kommunalen Arbeitsfeldern* („Stadtentwicklung“, „Städtebau“, „Verkehrsplanung“, „Freiraumplanung“ usw.) und im Rahmen *formeller Verfahren* bzw. *informeller Verfahren zur Information* durchgeführt. Verfahren zur Mitentscheidung werden hingegen eher selten eingesetzt. Die Befunde können im Sinne eines eng gefassten participatory understanding gedeutet werden, in dessen Rahmen sich Bürgerinnen und Bürger im Zusammenspiel mit der Stadtverwaltung und anderen kommunalen Akteuren nicht immer „auf Augenhöhe“ befinden.
6. Aktuelle Projekte mit Bürgerbeteiligung haben in jeweils gleicher Gewichtung einen gesamtstädtischen oder teilstädtischen *Raumbezug*. Vorhaben mit regionaler Bedeutung werden eher selten genannt. Die *Bedeutung der participatory measures* als Einflussfaktoren auf die Inhalte/Akzeptanz der zugrunde liegenden Projekte wird vor allem für kleinräumig ausgerichtete Projekte hervorgehoben. Der Einfluss von participatory procedures auf regionale Vorhaben wird hingegen als weitaus geringer eingeschätzt.
7. *Umsetzungsschwierigkeiten* oder sogar *Ursachen für die Verhinderung* von aktuellen participatory procedures liegen aus Sicht der befragten Verwaltungskräfte vor allem in „fehlenden finanziellen/personellen Ressourcen in der Kommunalverwaltung“. Allerdings wird auch einem „zu schwachen politischen Willen zur Umsetzung von Ergebnissen“, „eingeschränkten Umsetzungsmöglichkeiten von participatory results“, die „geringe Erreichbarkeit bestimmter Zielgruppen“ oder eine zu „niedrige Motivation der Bürger/innen“ eine relativ hohe Bedeutung beigemessen. Für den zuletzt genannten Aspekt ist allerdings nicht auszuschließen, dass die vonseiten der Kommunalverwaltungen bemängelte Motivation innerhalb der Bürgerschaft in Teilen durch unzureichende Formen der Ansprache und ungeeignete kommunale participatory approaches mit verursacht wird.
8. Zu den in den letzten Jahren am häufigsten von den Kommunen eingesetzten *Methoden und Formen der Bürgerbeteiligung* gehören formelle Verfahren wie „Bürgeranhörung/Einwohnerfragestunde“, „Bürgerforen/Bürgerversammlungen“ sowie die „öffentliche Auslegung von Plänen“. Aber auch informelle Verfahren wie „Zukunftswerkstätten/-konferenzen“, „Runde Tische“, „Lokale Agenda21-Prozesse“, „Ideenwettbewerbe“

und „Leitbildprozesse“ wurden relativ häufig genutzt. Kaum praktiziert wurden Methoden wie „Planning for Real“, „World-Café“, „Charette-Verfahren“, „Planungszellen/Bürgergutachten“ und „Mediation“. Der Umstand, dass bestimmte Formate eher selten praktiziert wurden, besagt allerdings nur bedingt etwas über deren Akzeptanz und Effizienz. So wird die relativ selten angewendete Methode des „World-Café“ von den Bürgerinnen und Bürgern offenbar gut angenommen und erhält bei der Beurteilung des Verhältnisses von Ertrag und Aufwand einen hohen Effizienzwert. Umgekehrt wurden „Bürgeranhörungen und -fragestunden“ auf kommunaler Ebene zwar recht oft eingesetzt, sie erhalten jedoch hinsichtlich ihrer attestierten Akzeptanz durch die Bürgerschaft und auch in Bezug auf ihre Effizienz eher schlechte Bewertungen. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass gerade jene Formen und Formate der Bürgerbeteiligung zu wenig ausgeschöpft werden, die über die reine Information hinausgehen und das Wissen und die Kreativität der Bürgerinnen und Bürger einbeziehen.

9. Über 150 Städte und Gemeinden nutzten die im Rahmen der Difu-Umfrage angebotene Möglichkeit, ein wichtiges Großprojekt bzw. Entwicklungsvorhaben mit einem eingebundenen Beteiligungsverfahren anhand eines „Steckbriefs“ vorzustellen. Als *Initiatoren bzw. Veranlasser der Großprojekte* wurde überwiegend die eigene „Stadtverwaltung“ genannt. Aber auch „private Träger“ nahmen hier eine wichtige Auslöserfunktion ein. Der *räumliche Bezug* der vorgestellten Projekte fällt uneinheitlich aus. Ein Drittel der Projekte betrifft zwar die gesamtstädtische Entwicklung, allerdings überwiegen mit rund 48 Prozent dennoch kleinere teilräumliche Vorhaben für die Innenstädte oder für andere Stadtteile. Großprojekte mit einem regionalen Bezug machen rund 19 Prozent aller Nennungen aus. Die *Laufzeiten* der vorgestellten Großprojekte sind entsprechend der Umsetzungsbedingungen solcher Vorhaben selten kurzfristig ausgelegt: Fast 60 Prozent der Projekte werden innerhalb von drei bis zehn Jahren abgewickelt; immerhin fast

ein Viertel wird für seine Umsetzung mehr als zehn Jahre benötigen. Die *Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger* in die Abläufe der Projektumsetzung erfolgte vor allem parallel, d.h. im Jahr des Projektplanungsbeginns. Nur selten startete das Beteiligungsverfahren noch vor dem Beginn der Projektplanungen. Weitaus häufiger sind „zeitverzögerte“ Entwicklungen, in deren Rahmen die Beteiligungsverfahren erst ein Jahr oder mehrere Jahre nach Planungsbeginn gestartet wurden. Immerhin über 42 Prozent der Befragten geben an, dass die entsprechende Bürgerbeteiligung eher als eine *wiederkehrende Maßnahme*, beispielsweise als Bestandteil einer kommunalen Beteiligungskultur, zu verstehen ist. Als *Initiatoren der projektbezogenen Beteiligungsverfahren* werden vor allem die „Stadtverwaltungen“ hervorgehoben. Eine wichtige Auslöserfunktion scheinen hier aber auch die „Gemeinderäte“ einzunehmen. Eher selten werden hingegen als Initiatoren der Beteiligungsverfahren die „Bürgerinnen und Bürger“ selbst genannt. Bei den in den Steckbriefen vorgestellten Beteiligungsverfahren werden vorwiegend *Methoden bzw. Instrumente* eingesetzt, die auch im Rahmen allgemeiner kommunaler Beteiligungsprozesse häufig zur Anwendung kommen. Auch die *Ziele*, die mit den projektbezogenen Beteiligungsverfahren verfolgt werden, scheinen sich nicht grundsätzlich von den Zielstellungen kommunaler Beteiligungsverfahren im Allgemeinen zu unterscheiden, betonen jedoch etwas stärker die Bedeutung der Akzeptanzförderung. Die *Relation von Aufwand und Ertrag* der Beteiligungsinstrumente erscheint aus Verwaltungssicht überwiegend „hoch“. Als noch stärker wird das *Interesse der Bürgerinnen und Bürger* an den genannten Beteiligungsverfahren eingeschätzt. Bezüglich der *Rolle bestimmter Medien* für die Zielerreichung der Beteiligungsverfahren wird vor allem den regionalen Printmedien eine hohe Bedeutung zugeschrieben. Aber auch der Einfluss des Internets wird hier betont. Von vergleichsweise geringerer Bedeutung ist den Umfrageergebnissen zufolge hingegen die Rolle des regionalen TV/Hörfunks sowie überregionaler Medien

## 5. Literatur

BST Pressemeldung vom 20.3.2011,  
[http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten\\_105735.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_105735.htm)

BST Pressemeldung vom 13.6.2011,  
[http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten\\_107591.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_107591.htm)

Bayerischer Städtetag (2012): Bürgerbeteiligung zwischen Marktplatz und Internet. Diskussionspapier zur 48. Vollversammlung des Bayerischen Städtetags am 18./19. Juli 2012 in Schweinfurt, München.



Zitierweise: Detlef Landua, Klaus J. Beckmann, Stephanie Bock, Bettina Reimann: **Auf dem Weg, nicht am Ziel.** Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung, Berlin 2013 (Difu-Paper)

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH  
Zimmerstraße 13–15 • 10969 Berlin  
Telefon: +49(0)30/39001-0, Telefax: +49(0)30/39001-100  
E-Mail: [difu@difu.de](mailto:difu@difu.de) • Internet: <http://www.difu.de>

Autoren und Autorinnen:

Dipl.-Soz. Detlef Landua, Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann,  
Dr. rer. pol. Stephanie Bock, Dr. rer. soc. Bettina Reimann

Redaktion: Patrick Diekelmann

DTP: Annika Hunstock

ISSN: 1864-2853, Schutzgebühr 5,- Euro

Die „Difu-Papers“ sind für den Nach- und Abdruck in der (Fach-)Presse ausdrücklich freigegeben, wenn das Deutsche Institut für Urbanistik und die Autoren als Quelle genannt werden. Nach Abdruck oder Rezension bitten wir Sie freundlich um Übersendung eines Belegexemplars mit allen Angaben über den Erscheinungsort und das Datum. Bitte senden Sie das Belegexemplar an:

Difu Press Office/Difu-Pressestelle • Postfach 12 03 21 • 10593 Berlin  
Phone/Telefon: +49(0)30/39001-208/209, Fax/Telefax: +49(0)30/39001-130  
E-Mail: [Pressestelle@difu.de](mailto:Pressestelle@difu.de)