

## Neue Formen der Bürgerbeteiligung in Bonn

*Dirk Lahmann*

Seit Januar 2010 ist »Bürgerbeteiligung« als eigenständiges Aufgabengebiet im Dezernat des Oberbürgermeisters angesiedelt. Ziel ist, mit informellen Formen der Bürgerbeteiligung (Interaktives Bürgerportal im Internet, Bürgerbefragungen, Bürgerforen, Stadtkonferenzen etc.) die Bürgerschaft vermehrt in die Prozesse von Entscheidungsfindungen einzubeziehen. Umfassende und transparente Information sowie der Diskurs sollen dazu beizutragen, dass Rat und Verwaltung das »Ohr nahe an den Bürgerinnen und Bürgern« haben und Entscheidungen getroffen werden, die nicht im Nachhinein von großen Teilen der Bevölkerung abgelehnt werden. Daneben möchte der Oberbürgermeister auch in formellen Verfahren einzelne Entscheidungen direkt von den Bürgerinnen und Bürgern abstimmen lassen. Dabei versteht sich die Projektleitung Bürgerbeteiligung als Prozessmanagement einer Querschnittsaufgabe der Gesamtverwaltung. Im Sinne eines lernenden Systems sollen eingeleitete Schritte der Bürgerbeteiligung evaluiert und nach und nach mit Weiterentwicklungen und konkreten Projekten ergänzt werden.

Im Rahmen des Projekts »Neue Formen der Bürgerbeteiligung« wurde als erste konkrete Maßnahme die »Bürgerbeteiligung zum Haushalt 2011/2012« durchgeführt. Zuvor waren die Bürgerinnen und Bürger im Rahmen einer Qualitativen Vorstudie in Kooperation mit der Universität Bonn, Zentrum für Evaluation und Methoden (zem) befragt worden, was ihre wichtigen Themen sind und welche Formen der Bürgerbeteiligung sie bevorzugen würden.

Die Studie wurde Anfang April 2010 durchgeführt. Im Ergebnis sind gewünschte Methoden Befragungen, Interaktion im Internet und Versammlungen zu konkreten Themenstellungen ganz vorn auf der Beteiligungswunschliste der Bürgerinnen und Bürger. Unter den Top 10 der wichtigen Themenbereiche waren allein fünf, die eine Mitbestimmung über die Verwendung kommunaler Finanzmittel bzw. bei der Prioritätensetzung der notwendigen Einsparungen beinhalteten. Wichtigste Themen mit »besonderem Handlungsbedarf« waren ebenfalls Finanzen und Einsparpläne.

Im Juni 2010 folgte die Beschlussfassung im Rat, für den Doppelhaushalt 2011/2012 eine auf Konsolidierungsspekte fokussierte Bürgerbeteiligung durchzuführen. Die Eckpunkte des Verfahrens wurden vom Rat wie folgt festgelegt:

- Sparen steht im Mittelpunkt eines überwiegend im Internet durchgeführten interaktiven Partizipationsverfahrens.
- Ziel ist ein in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichener Haushalt 2015.

- Information der Bürgerinnen und Bürger über die finanzielle Situation der Stadt Bonn – warum weiter gespart und Schwerpunkte gesetzt werden müssen.
- Konsolidierungsvorschläge (Spar- und Einnahmeerhöhungsvorschläge) für 2011/2012 werden durch die Verwaltung vorgegeben, dabei werden alle freiwilligen Leistungen der Stadt mit Kosten ab 50.000 Euro jährlich dargestellt.
- Einholen von Bürgerfeedback (pro/contra/neutral) zu den freiwilligen Leistungen sowie zu den Konsolidierungsvorschlägen.
- Zusätzlich können Bürger/innen eigene Vorschläge formulieren und diese bewerten. Verwaltung beziffert Vorschläge kurzfristig zumindest mit Schätzwerten.
- Bürgerinnen und Bürger haben die Möglichkeit der Kommentierung aller Vorschläge sowie des Einforderns zusätzlicher Informationen. Verwaltung reagiert zeitnah.
- Prioritätensetzung (Rangfolge der 108 Konsolidierungsvorschläge) und die 108 bestbewerteten Bürgervorschläge gehen als Beratung für den politischen Entscheidungsprozess, Rat entscheidet abschließend.
- Entscheidungen des Rates werden öffentlich begründet (Rechenschaftslegung).
- Schlankes Verfahren zum Einstieg in weitere Formen der informellen Bürgerbeteiligung, insbesondere Erprobung der »e-Partizipation« als zusätzliches Beratungsinstrument für Politik und Verwaltung.

## Umsetzung der Bürgerbeteiligung am Haushalt »Bonn packt's an«

Bereits in den Jahren 2005, 2006/2007, 2008/2009 (Doppelhaushalte) und 2010 wurden in Bonn Bürgerbeteiligungen am Haushalt durch folgende Maßnahmen umgesetzt:

- Herausgabe einer Bürgerbroschüre zum jeweiligen Haushaltsplan-Entwurf als Printmedium (Auflage: 8.000) und im Internet.
- Durchführung einer zentralen Informationsveranstaltung nach Einbringung des Haushaltsplanentwurfs.
- Durchführung von vier dezentralen Veranstaltungen in den Bonner Stadtbezirken.
- Ergänzende Bürgerbeteiligung über Fragebögen u. eine zentrale eMail-Adresse

Die Beteiligung an den einzelnen Veranstaltungen lag bei 7-38 Bürgerinnen und Bürgern, insgesamt konnten in den Jahren 2005-2010 rund 400 Bürgerinnen und Bürger mit den Präsenzveranstaltungen erreicht werden. Demografische Daten zu den Teilnehmenden wurden nicht erhoben. Anregungen (Fragen, Vorschläge) zum Haushalt konnten auch mittels Fragebogen (war in der Broschüre enthalten) oder per Mail gestellt werden. Diese Möglichkeit wurde in den vier Bürgerhaushalten seit 2005 von jeweils durchschnittlich 40 Bürgerinnen

und Bürgern genutzt. Fragen wurden schriftlich oder per Mail beantwortet. Es gab keine Vereinbarung darüber, wie mit den Vorschlägen und Anregungen in den jeweiligen Haushaltsplanverfahren umgegangen werden sollte, dokumentierte Auswirkungen hatten sie nicht.

Diese Form des »Bürgerhaushalts« wurde ausschließlich innerhalb der Kämmerei organisiert. Interne, alle Fachbereiche umfassende Strukturen für die Durchführung einer auf hohe Teilnehmerzahlen und kurzfristige Verwaltungsreaktion ausgelegte dialogorientierte Bürgerbeteiligung mussten folglich erst geschaffen werden.

Zunächst bildete sich für die Koordination zwischen Verwaltung und externem Portalentwickler eine Arbeitsgruppe, die sich aus Vertretern der Fachbereiche Bürgerbeteiligung (Leitung), Kämmerei, Organisationsamt und Presseamt zusammensetzte. In dieser Arbeitsgruppe wurden Technik, Design, Anforderungen an die Inhalte und die Öffentlichkeitsarbeit grundlegend festgelegt und für die politische Beschlussfassung vorbereitet. Alle Amtsleitungen erhielten Informationen über die neue Querschnittsaufgabe »Bürgerbeteiligung« und wurden um Unterstützung gebeten. Nächster Schritt war die Einrichtung von Schnittstellen in den einzelnen Dezernaten (sog. Koordinatoren), bei denen alle notwendigen Zuarbeiten der jeweiligen Fachämter gebündelt und innerhalb des Dezernats koordiniert wurden. Während der Durchführung der Bürgerbeteiligung fand hier die Koordination innerhalb der jeweiligen Dezernate (Abstimmung, Redaktion und Freigabe) für das kurzfristige Einspeisen weiterer Informationen in den Prozess (Bezifferungen, Erläuterungen, Stellungnahmen) statt (Redaktionsgruppe). Nach der Durchführung der Bürgerbeteiligung synchronisierten die Koordinatoren die Erarbeitung der Verwaltungsstimmungen zu den bestbewerteten Bürgervorschlägen innerhalb ihrer Dezernate.

Diese Strukturen haben sich bewährt und sollen für weitere Bürgerbeteiligungsmaßnahmen, in denen eine kurzfristige Rückkopplung in die jeweiligen Verwaltungseinheiten gewährleistet sein muss, beibehalten werden. Es wird allerdings immer wieder erforderlich sein, innerhalb der Verwaltung Bürgerbeteiligung als eine Querschnittsaufgabe zu kommunizieren, die viele Chancen birgt.

Die Bürgerbeteiligung am Haushalt 2011/2012 konnte erfolgreich umgesetzt werden und war ein großer Beteiligungserfolg: Bereinigt haben sich 12.377 Teilnehmende registriert und hohe Besucherzahlen (191.000) der Internetseite wurden verzeichnet. Die Bürgerinnen und Bürger machten 1.494 eigene Konsolidierungsvorschläge und verfassten über 14.000 Kommentare. Dies sind europäische Spitzenwerte.

Zur sozio-demografischen Struktur: Das Verhältnis Frauen/Männer zeigt sich nahezu ausgewogen, im Vergleich zur Bevölkerungsstruktur sind Frauen leicht unterrepräsentiert. Durch das Verfahren wurden auch nicht-organisierte Bürgerinnen und Bürger erreicht bzw. Bürger/innen, die nicht für Organisationen teilgenommen haben. Am stärksten vertreten ist die Altersgruppe 30-45 Jährige, gefolgt von 46-60 Jährigen. Deutlich geringer aber gleich stark beteiligten sich 15-29 und 61-75 Jährige. Alle anderen Altersgruppen sind nur schwach vertreten. Die Beteiligung entspricht in etwa der Einwohnerverteilung der Stadtbezirke der Stadt Bonn. Hohe Bildungsabschlüsse überwiegen, besonders auffällig die hohe Häufigkeit der Angabe »Universitätsabschluss«.

Das Portal wurde intensiv als Kommunikationsforum genutzt und ist als breiter Einstieg in die elektronische Bürgerbeteiligung gelungen.

Die von der Verwaltung für eine Konsolidierung errechneten Einsparbeträge haben die teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger bei weitem nicht erreicht. Viele kleinteilige Bürgervorschläge und viele Doppelungen machten das Portal am Ende unübersichtlich. Viele Vorschläge aus der Bevölkerung sind aus Sicht der Verwaltung nicht umsetzbar.

## Fazit

Das Verfahren war als ein niedrighschwelliges Dialogangebot geplant, das es (prinzipiell) jeder Bürgerin und jedem Bürger ermöglichen sollte, einen Vorschlag oder Bewertungen/Kommentare zu Vorschlägen abzugeben. Es sollte ein (erster) Schritt sein, ein seit jeher weitgehend von der Öffentlichkeit unbemerktes Haushaltsplanverfahren zu öffnen und so resonanzfähiger zu machen für das Feedback, für Ideen und Hinweise aus der Bürgerschaft. Insbesondere für die nicht-organisierte Bevölkerung. Die Ergebnisse werden in die politisch-administrativen Beratungen eingehen, dort entschieden und es wird in Form eines Rechenschaftsberichtes den Bürgerinnen und Bürgern zurückgemeldet, wie und warum so entschieden wurde. Dieses Angebot war also mehr als nur eine Internetseite, sondern ein in die formale Haushaltsplanung eingebettetes Beteiligungsangebot.

Online-Angebote dieser Art können nicht repräsentativ sein, was sie zeigen sollen, ist ein Meinungsbild. Das Internetangebot ist auch nicht vor Missbrauch gefeit. Es gibt aber technische Möglichkeiten, Missbrauch zu erkennen. Diese wurden genutzt und haben in Bonn kaum Auffälligkeiten gezeigt.

## Mehr Bürgerbeteiligung versus repräsentative Demokratie

Das steht nicht im Widerspruch, sondern ergänzt sich. In unserer repräsentativen Demokratie steht die politische Entscheidung über den konsultativen Verfahren der Bürgerbeteiligung. Daran wird sich vermutlich auch in absehbarer Zeit nichts ändern. Je frühzeitiger die Bürgerschaft sowohl formell als auch informell in den Prozess der Entscheidungsfindung eingebunden ist, desto größer ist ihr Einfluss auf die letztlich von der Politik zu treffenden Beschlüsse. Beteiligen sich die Bürgerinnen und Bürger aber erst spät, weil sie sich vorher noch nicht so betroffen fühlten oder Verwaltung und Politik es versäumt hatten, sie frühzeitig einzubeziehen, sind die Planungen häufig schon so konkret, dass Einflussmöglichkeiten nur noch gering sind. Dies führt dann zu Unzufriedenheiten, die je nach Betroffenheitsgrad zur Bildung von Bürgerinitiativen bis hin zu einem rechtsverbindlichen Bürgerentscheid nach einer vom Rat gefassten Entscheidung reichen, mit dem die Bürger quasi »die Notbremse« ziehen. Regional war das mit den Themen Nationalpark Siebengebirge, Einkaufszentrum in Siegburg bzw. Schauspielhaus in Köln erlebbar. Dass es trotz umfangreicher formaler, also gesetzlich vorgesehener Bürgerbeteiligung hinterher zu massiven Protesten kommen kann, macht Stuttgart 21 deutlich. Auch in Bonn zeigen die Erfahrungen, dass es nicht immer gelingt, bei den formalen Beteiligungen zur rechten Zeit die Menschen dafür zu interessieren oder einen anregenden Rahmen für einen wirklich offenen und informativen Diskurs zu schaffen. Hier kann ein Instrumentenkoffer voller unterschiedlicher informeller Verfahren helfen, die je nach Sachlage eingesetzt werden. Vorausgesetzt es gelingt frühzeitig festzulegen, mit welcher Verbindlichkeit Ergebnisse aus informellen Verfahren in den formalen Entscheidungsprozess übertragen werden. Dann führt

Bürgerbeteiligung zur win-win-Situation mit den gewählten Repräsentanten unserer Demokratie. Bürgerbeteiligung sollte nicht als Last, sondern als Chance auch gegen Politikverdrossenheit gesehen werden.

## Weiterentwicklung in Bonn

Wie oben gesagt, geht es bei den »Neuen Formen der Bürgerbeteiligung« nicht um ein gänzlich neues System, sondern um die Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie. Die bisherigen Formate der Bürgerbeteiligung reichen ganz offensichtlich nicht mehr aus. Es gilt, die Menschen konsequenter, kontinuierlicher und vor allem frühzeitiger zu informieren und mitzunehmen.

Gefordert sind Motivation und eine positive Grundeinstellung der Verantwortlichen, verbunden mit Kompetenz in Sachen Bürgerbeteiligung ist dies ein Schlüssel für einen erfolgreichen Beteiligungsprozess. Untersuchungen zeigen, dass Ängste um den Ausgang partizipativer Prozesse, unzureichende Absprachen bezüglich der Ziele und Methoden, ungenaue Definitionen der Aufgaben und Verantwortung oder unzureichende Ressourcen und Kompetenzen den Erfolg von Bürgerbeteiligungsprozessen gefährden. Es ist daher besonders wichtig, diese angesprochenen Bereiche klar zu regeln. Zudem verlangt Bürgerbeteiligung vermehrte Kommunikation und Zusammenarbeit, einerseits zwischen den für die Durchführung des Prozesses verantwortlichen Akteuren, andererseits zwischen den verschiedenen Hierarchieebenen der Verwaltung. Hier gilt es vor allem auch zu vermitteln, dass Repräsentanten der Verwaltung in Bürgerbeteiligungsprozessen eine »Macht- und Herrschaftswissender-Rolle« aufgeben müssen und sich als methoden- und verfahrenskompetenter Begleiter für den Beteiligungsprozess anbieten sollen.

Die nächsten, konkreten Schritte in Bonn werden deshalb sein:

### ■ Erarbeitung von Leitlinien für die Bürgerbeteiligung

Klare Kriterien für die Auswahl und den Ablauf von Beteiligungsprozessen sowie ein effizientes Instrumentarium werden gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern erarbeitet. Entscheidend ist dabei, dass die Bürger die Gewissheit erhalten, sich schon in den Anfangsstadien von Entscheidungsprozessen umfassend einbringen zu können. Bürgerbeteiligung ist kein Selbstzweck, sondern ein Instrument, um im frühen Diskurs eine hohe Akzeptanz öffentlicher Vorhaben zu erreichen und Gestaltungsmöglichkeiten zu eröffnen. Sie fördert damit eine Kultur der Transparenz, der Toleranz und des Gemeinsinns. Auf Basis dieser Vorüberlegungen, die noch weiter zu entwickeln sind, wird eine Arbeitsgruppe zeitnah konkrete Leitlinien für eine transparente, verlässliche und stetige Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in Bonn erarbeiten, die alltagstauglich und verständlich sind.

Auch vor dem Hintergrund, dass die Landesregierung NRW in einem entsprechenden Gesetzentwurf Bürgerbegehren im Bauleitplanverfahren zulassen will und zudem die Quoren für den Erfolg eines Begehrens gesenkt werden sollen (in Bonn von 20% auf 10% der Abstimmungsberechtigten), kommt der frühzeitigen und umfassenden Information und Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger eine noch größere Bedeutung zu.

## ■ Internet

Das Internet wird in immer stärkerem Maße zentrales Informations- und Kommunikationsmedium auch für die Schnittstelle Verwaltung-Bürger-schaft. Bereits heute finden sich auf der Homepage der Stadt in unterschiedlichen Bereichen viele sowohl formelle als auch informelle Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung, die aber nicht zentral abrufbar sind. Diese Informationen sollen – mit einer einfachen Navigation versehen - auf dem Bürgerportal zusammengeführt werden. Daneben soll das Portal mit den Funktionen »moderiertes Forum« und »Umfragemodul« ausgerüstet werden, die im Rahmen einer zeitgemäßen Online-Kommunikation heute zum Standard gehören. Hierbei werden die Erfahrungen mit »Bonn packt's an« berücksichtigt. Das Bürgerportal kann aufbauend auf bereits vorhandene Software von der Verwaltung selbst entwickelt werden.

## ■ Bürgerbeteiligung am Haushalt

Diese wird als ein zentrales Element der Bürgerbeteiligung in Bonn weiterentwickelt und etabliert. Grundlage der Weiterentwicklung sind dabei die nach der Sommerpause vorliegenden Ergebnisse der Evaluierung von »Bonn packt's an«.

## Autor

---

**Dirk Lahmann** ist seit Anfang 2010 der Projektleiter Bürgerbeteiligung der Bundesstadt Bonn. Der Betriebswirt war zuvor vier Jahre Fraktionsgeschäftsführer einer Freien Wählergemeinschaft im Rat der Stadt Bonn.

### Kontakt:

Dirk Lahmann  
Bundesstadt Bonn  
Vorstandsreferat Grundsatzangelegenheiten  
Projektleitung Bürgerbeteiligung  
Rathausgasse 5-7  
53111 Bonn  
Telefon: (0228) 77 49 74  
E-Mail: [buergerbeteiligung@bonn.de](mailto:buergerbeteiligung@bonn.de)  
[www.bonn.de](http://www.bonn.de)

## Redaktion Newsletter

---

Stiftung MITARBEIT  
Wegweiser Bürgergesellschaft  
Redaktion Newsletter  
Bornheimer Str. 37  
53111 Bonn  
E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)