

# Konzept für die analoge und digitale Öffentlichkeitsbeteiligung in der Landeshauptstadt München

Version 1.2<sup>1</sup>  
17. November 2021

Dr. Oliver Märker  
Sahand Shahgholi  
Katja Fitschen

Zebralog GmbH  
Adenauerallee 15  
53111 Bonn

[www.zebralog.de](http://www.zebralog.de)

Zebralog GmbH  
Oranienburger Straße 87/89  
10178 Berlin

[info@zebralog.de](mailto:info@zebralog.de)

---

<sup>1</sup> Kleinere, rein redaktionelle Überarbeitungen.

# Inhaltsverzeichnis

1	Zentrale Eckpunkte im Überblick .....	4
2	Ausgangssituation und Zielsetzung der Konzeption .....	6
3	Geltungsbereich und Definitionen .....	9
3.1	Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung der Landeshauptstadt München .....	9
3.2	Initiiierende Beteiligung in der Landeshauptstadt München .....	10
4	Gesamtstädtische Weiterentwicklung informeller Öffentlichkeitsbeteiligung in der Landeshauptstadt München .....	12
4.1	Stärken und Schwächen der bestehenden Öffentlichkeitsbeteiligung .....	12
4.2	Best Practice Beispiele – Wie machen es andere Großstädte? .....	17
4.2.1	Nürnberg – Stadtinterner Dienstleister ePartizipation.....	17
4.2.2	Stadt Köln – Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung.....	20
4.2.3	Landeshauptstadt München – PlanTreff.....	25
5	Weiterentwicklung initiierender Beteiligung.....	27
5.1	Stärken und Schwächen der bestehenden Praxis.....	27
5.2	Hauptstadt Madrid – Beteiligung von unten.....	28
6	Maßnahmen (M) zur systematischen Weiterentwicklung der analogen und digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Landeshauptstadt München .....	30
6.1	M1 – Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation (FÖ) .....	31
6.1.1	Servicestelle für die Referate .....	33
6.1.2	Koordinierungsstelle gesamtstädtisches Management Öffentlichkeitsbeteiligung und Plattform.....	35
6.1.3	Kompetenzstelle für digitale und analoge Öffentlichkeitsbeteiligung .....	36
6.1.4	Exkurs: Anwendung und Weiterentwicklung der Grundsätze und Checkliste .....	37
6.1.5	Öffentliche Anlauf- und Servicestelle .....	40
6.1.6	Geschäftsstelle Steuerungskreis (M2) und Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung (M3).....	41
6.1.7	Institutionelle Einbettung, Ausgestaltung und Ausstattung.....	41
6.2	M2 – Steuerungskreis Öffentlichkeitsbeteiligung .....	42
6.3	M3 – Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung (BÖ) .....	44
6.4	M4 – Prozesse der Zusammenarbeit .....	45
7	Maßnahmen (M) zur systematischen Weiterentwicklung initiierender Beteiligung in der Landeshauptstadt München .....	52
7.1	M10 – Weiterentwicklung der Bürgerversammlungen .....	52
7.2	M11 – Weitere unterjährige Möglichkeiten der direkten Einflussnahme.....	54
7.3	M12 – Stadtweites Bürgerbudget .....	56

8	Gesamtstädtische Beteiligungsplattformen .....	59
8.1.1	Anforderungen zur Unterstützung informeller Öffentlichkeitsbeteiligungen .....	60
8.1.2	Anforderungen zur Unterstützung initiierender Beteiligungen .....	63
8.1.3	Übergeordnete Anforderungen .....	64
8.1.4	Consul und München-Mitdenken.....	65
9	Umsetzungsplan – Roadmap.....	67
10	Partizipativer Erarbeitungsprozess, Methodik.....	72
11	Quellen .....	74

## Abbildungen

Abbildung 1:	Stadt Nürnberg – Strukturen und Prozesse .....	17
Abbildung 2:	Stadt Nürnberg – „Stoppliste“ zur Machbarkeit Öffentlichkeitsbeteiligung .....	19
Abbildung 3:	Stadt Köln – Strukturen und Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung .....	23
Abbildung 4:	LH-München – Verantwortungsbereich der vorgesehenen Fachstelle (FÖ) .....	32
Abbildung 5:	LH-München – Prozesse der Zusammenarbeit.....	47
Abbildung 6:	LH-München – Anforderungsentwicklung (blau) und Entwicklungszyklen (Sprints) gesamtstädtische Plattform (rot) .....	48
Abbildung 7:	LH-München – Prozesse zur Auswahl und Unterstützung von Leuchtturmprojekten, Entscheidungsvorbereitung .....	49
Abbildung 8:	LH München – Maßnahmen (Roadmap).....	67
Abbildung 9:	LH-München – Erarbeitungsprozess der Konzeption .....	72

## Tabellen

Tabelle 1:	LH-München – formale und informelle Formen initiierender Beteiligung (Auswahl)..	10
Tabelle 2:	Formale Formen direktdemokratischer Beteiligung .....	11
Tabelle 3:	LH München – Stärken und Schwächen der Öffentlichkeitsbeteiligung .....	14
Tabelle 4:	LH München – Chancen und Risiken durch die Digitalisierung .....	16
Tabelle 5:	LH München – Stärken und Schwächen der initiierenden Beteiligung (Fokusgruppenergebnisse).....	27
Tabelle 6:	LH München – Zusammenarbeit zwischen Fachstelle (FÖ) und IT-Referat (RIT) .....	51
Tabelle 7:	LH München – Maßnahmenplanung .....	68

# 1 Zentrale Eckpunkte im Überblick

Das vorliegende Konzept der Agentur Zebralog schlägt Ideen für die gezielte und systematische Weiterentwicklung und den geplanten, stufenweisen Ausbau (⇒ Roadmap, Kapitel 9) der analogen und digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Landeshauptstadt München vor. Es wurde in enger Abstimmung mit dem Direktorium der Landeshauptstadt München und unter Einbindung aller städtischen Referate im Rahmen einer Begleitgruppe erstellt. Ebenso wurden mittels Fokusgruppen die Perspektiven der organisierten Zivilgesellschaft und die der Politikerinnen und Politiker auf gesamt- und stadtbezirklicher Ebene berücksichtigt. Der partizipative Erarbeitungsprozess des Konzeptes ist unter Kapitel 10 dargestellt. Das Konzept zeigt auf, welche neuen Funktionseinheiten und Prozesse der Zusammenarbeit zu etablieren sind, damit die systematische Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung gelingt und eine qualitativ hochwertige Beteiligungskultur entstehen kann, und benennt die dafür nach erster Einschätzung notwendigen Ressourcen.

Die Konzeption betrachtet zum einen die systematische Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung (⇒ 3.1) und schlägt hierzu Maßnahmen vor (⇒ Kapitel 6).

Zentralste Maßnahme ist die Einrichtung und Etablierung der **Fachstelle Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation (FÖ)** (⇒6.1). Ihr kommt als Service-, Koordinierungs-, Kompetenz- und Geschäftsstelle und als öffentliche Anlaufstelle eine wesentliche Funktion bei der systematischen Entwicklung und Realisierung analoger und digitaler Beteiligung zu. Sie ist der „Maschinenraum“ und sorgt für den spürbaren „Herzschlag“ der Münchner Beteiligungskultur. Sie ist für die erfolgreiche Umsetzung zentraler Bausteine der Konzeption verantwortlich. Das gilt insbesondere für die Etablierung von Prozessen zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft (⇒ 6.4). Für die erfolgreiche gesamtstädtische Entwicklung der analogen und digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung ist daher eine ausreichende personelle Ausstattung für die FÖ unumgänglich. Bis zur Ausbaustufe III (⇒ Kapitel 9) im Jahr 2026 sind daher neun Vollzeitäquivalente (⇒ 6.1.7) vorgesehen. Im Rahmen der konkreten Umsetzung sind zudem die Ressourcenbedarfe der betroffenen städtischen Referate zu untersuchen.

Als weitere zentrale Maßnahme ist die Einrichtung und Etablierung des **Beirates für Öffentlichkeitsbeteiligung (BÖ)** vorgesehen (⇒ 6.3). Durch ihn wird die Einbindung der organisierten und nicht organisierten Öffentlichkeit und deren Vernetzung mit Akteuren aus der Politik und Verwaltung gewährleistet. Als Beratungsgremium ohne Entscheidungsbefugnisse fungiert der BÖ als wichtiger Echoraum, indem er der FÖ Rückmeldungen zu Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung oder zu Formen der initiierenden Beteiligung gibt. Der BÖ unterstützt und berät als Arbeits- und Reflexionsgremium zudem die FÖ in ihrer Funktion als Kompetenzstelle.

Zum anderen werden Formen initiierender Beteiligung betrachtet, die den Münchnerinnen und Münchner ermöglichen, selbst initiativ zu werden und ihre Themen oder Anliegen vorzubringen (⇒ 3.2). Als zentrale Maßnahmen werden hier grundsätzlich

- die **Weiterentwicklung der Bürgerversammlungen im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten** (⇒ 7.1),
- die **Schaffung weiterer unterjähriger Möglichkeiten direkter Einflussnahme** (⇒ 7.2),
- und die **Einführung eines stadtweiten Bürgerbudgets** (⇒ 7.3)

empfohlen. Für diese Maßnahmen sind angemessene personelle und finanzielle Ressourcen erforderlich.

Außerdem sind vor einer möglichen Einführung die rechtlichen Voraussetzungen zu klären bzw. zu prüfen, ob Gesetzesänderungen erforderlich wären (zum Beispiel Bayerische Gemeindeordnung bezüglich der Bürgerversammlungen).

„Quer“ zu den entwickelten Maßnahmen empfiehlt die Konzeption die Etablierung von **Prozessen der Zusammenarbeit** (⇒ 6.4). Sie sind das „Klebstoff“ zwischen den Organisationseinheiten und zugleich die „Transformationsriemen“. Erst durch sie werden das Zusammenspiel zwischen Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit und eine koordinierte, systematische und stufenweise geplante Entwicklung der gesamtstädtischen Beteiligung gewährleistet und verlässlich.

**Die Landeshauptstadt München stellt sich einem großen organisatorischen und herausfordernden Entwicklungsprozess**, der nur gelingen kann, wenn die Zielsetzungen und Maßnahmen von allen Akteuren in der Politik, der Verwaltung und der Zivilgesellschaft getragen, gemeinsam umgesetzt und im konstruktiven und wertschätzenden Dialog und mit Ausdauer weiterentwickelt werden.

## 2 Ausgangssituation und Zielsetzung der Konzeption

Die Vollversammlung des Stadtrates der Landeshauptstadt München hat am 03.03.2021 per Beschluss das Direktorium beauftragt, auf der Basis von Best-Practice-Beispielen eine Gesamtkonzeption für analoge und digitale Öffentlichkeitsbeteiligung mit Unterstützung eines externen Dienstleisters zu erstellen und dem Stadtrat als Grundsatzentscheidung vorzulegen.<sup>2</sup> Mit der Gesamtkonzeption soll für die kommenden Jahre ein **Grundstein für die systematische Weiterentwicklung der analogen und digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung** in der Landeshauptstadt gelegt werden. Insbesondere durch die beschlossene Einführung einer stadtweiten Beteiligungsplattform (Consul) wird die Notwendigkeit gesehen, Öffentlichkeitsbeteiligung gesamtstädtisch koordiniert weiterzuentwickeln.

Zielsetzung ist, die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Landeshauptstadt München durch eine koordinierte Weiterentwicklung der Partizipationsmöglichkeiten zu intensivieren, um so mehr Bürgerinnen und Bürger als bisher die Möglichkeit zu geben, ihre Ideen einzubringen und an Planungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozessen ihrer Stadt mitzuwirken. Dabei geht es nicht darum, Partizipationsangebote zukünftig ausschließlich digital durchzuführen, sondern um die bestmögliche Ergänzung bisheriger Öffentlichkeitsbeteiligung durch neue digitale Formate.

Die Agentur Zebralog ist vom Direktorium beauftragt worden, die vorliegende Konzeption mit Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung zu erstellen, die in die Gesamtkonzeption des Direktoriums einfließen soll. Durch diese vorliegende Konzeption und die durch sie vorgeschlagenen Maßnahmen sollen die in der Landeshauptstadt München bereits

- vielfältig vorhandenen Aktivitäten und Partizipationsangebote<sup>3</sup>,
- erarbeiteten Qualitätskriterien guter Öffentlichkeitsbeteiligung (z.B. „Allgemeine Grundsätze für eine qualifizierte Bürgerbeteiligung“ (Direktorium), „Checkliste zur Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren“ (Direktorium), oder „Dialog gestalten – Über Kommunikation und Beteiligung“ (Planungsreferat),
- und aufgebauten und zuteilen institutionalisierten Umsetzungskompetenzen (z.B. Plan-treff)

stärker **gesamtstädtisch** organisatorisch und konzeptionell aufeinander abgestimmt werden und zu einer für alle Bürgerinnen und Bürger verlässlichen Partizipationsmarke mit klar erkennbaren Qualitätsmerkmalen entwickelt werden. Die vorliegende Konzeption nimmt dabei zwei zentrale Mitwirkungsformen bzw. „Säulen“ in den Blick (⇒ Kapitel 3 „Geltungsbereich und Definitionen“), die es weiterzuentwickeln gilt:

- (1) Zum einen Beteiligungsverfahren, die durch Politik und Verwaltung im Rahmen von Planungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozessen initiiert und angeboten werden und

<sup>2</sup> vergleiche Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V01787 „Fortführung des Projektes E- und Open-Government 2021 [...] Darstellung eines Umsetzungsplans für den Aufbau einer Online-Bürger\*innenbeteiligungsplattform“, vergleiche RIS [www.ris-muenchen.de/Ril/Ril/ris\\_vorlagen\\_dokumente.jsp?risid=6267567](http://www.ris-muenchen.de/Ril/Ril/ris_vorlagen_dokumente.jsp?risid=6267567) (Abruf: 16.08.2021)

<sup>3</sup> vergleiche Zusammenstellung „Liste\_Beteiligungsverfahren\_LHM\_Stand\_200421“ der Beteiligungsaktivitäten der Landeshauptstadt München (Dateiname: Anhang 5\_Liste\_Beteiligungsverfahren\_LHM\_Stand\_200421.pdf)

in denen interessierte Bürgerinnen und Bürger bzw. betroffene Zielgruppen aufgefordert werden, sich mit Hinweisen, Vorschlägen oder Rückmeldungen einzubringen.

- (2) Zum anderen Formen der Beteiligung, in der die bzw. *aus* der Bürgerschaft die Initiative ergriffen wird, und Bürgerinnen und Bürger ihre Anliegen, Ideen und Vorschläge auf die Tagesordnung setzen und dazu Beratungs- und Entscheidungsprozesse aufseiten der Politik und Verwaltung auslösen.

Im Mittelpunkt der Konzeption stehen daher Themen und Maßnahmen, die zu einer koordinierten Weiterentwicklung dieser beiden Mitwirkungsformen in der Landeshauptstadt beitragen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die von der Politik ebenfalls gewünschte Einrichtung einer zentralen **Fachstelle für Partizipation**, zu deren Rolle und Aufgaben die Konzeption Vorschläge formuliert. Weiterhin zeigt die Konzeption auf, wie bei der Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung die Akteure aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft eingebunden werden sollen. Es geht also nicht nur darum, neue Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu entwickeln und anzubieten, sondern auch bereits in die (Weiter-)Entwicklung eben dieser Angebote – neben der Politik und Verwaltung – die Münchner Zivilgesellschaft einzubinden. Dies ist bereits bei der Erstellung der Konzeption erfolgt (⇒ Kapitel 10 „Partizipativer Erarbeitungsprozess, Methodik“).

Die vorliegende Konzeption befasst sich daher mit den folgenden Themen und Fragestellungen und leitet daraus entsprechende Vorschläge und Maßnahmen für die systematische Weiterentwicklung der analogen und digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung ab:

- Welche Organisationsmodelle, Strukturen und Prozesse zur systematischen Weiterentwicklung unter Berücksichtigung der Implementierung einer eigenen Fachstelle für Partizipation und einer gesamtstädtischen, referatsübergreifenden Beteiligungsplattform sind sinnvoll?
- Welche Funktionen sind aufseiten der gesamtstädtischen Plattform notwendig, um die beiden Säulen der Öffentlichkeitsbeteiligung digital unterstützen zu können und welche, um den gesamtstädtischen Einsatz auch organisatorisch zu ermöglichen?
- Wie kann bei der Weiterentwicklung, Evaluation und zukünftigen Ausgestaltung und Umsetzung des Konzepts die Zivilgesellschaft eingebunden werden? Welche Strukturen bieten sich hier an?
- Wie kann sichergestellt werden, dass sich möglichst alle Münchnerinnen und Münchner von den Partizipationsmöglichkeiten angesprochen fühlen und sie wahrnehmen können, unabhängig von ihrer sozioökonomischen Situation, sexuellen Identität, Nationalität, Herkunft, ihres Alters oder ihrer körperlichen und geistigen Verfassung?
- Welche Maßnahmen sind zur weiteren Intensivierung der Beteiligungskultur in den städtischen Referaten sinnvoll?
- Wie können die vorgeschlagenen Maßnahmen priorisiert und stufenweise in welcher Reihenfolge (Zeitplan) umgesetzt werden?

Dazu wird der Status quo analysiert und anhand von Best-Practice-Beispielen aufgezeigt, welche möglichen (insbesondere: organisatorischen) Ansatzpunkte für die Entwicklung einer gesamtstädtisch koordinierten Öffentlichkeitsbeteiligung der Landeshauptstadt München geeignet erscheinen.



## 3 Geltungsbereich und Definitionen

Durch die vorliegende Konzeption und der durch sie vorgeschlagenen Strukturen und Maßnahmen soll die analoge und digitale „Bürger\*innenbeteiligung“ gesamtstädtisch weiterentwickelt und intensiviert werden. Die Konzeption bezieht sich dabei auf zwei zentrale Verfahrenstypen oder „Richtungen“, nämlich zum einen auf **informelle Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung**, die eine indirekte Einflussnahme auf Planungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozesse ermöglichen und zum anderen Angebote, die durch **initiierende Beteiligung** eine direktere Form der Einflussnahme auf Politik und Verwaltungshandeln bieten.

### 3.1 Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung der Landeshauptstadt München

Unter informelle Öffentlichkeitsbeteiligung fallen alle Beteiligungsangebote der Landeshauptstadt München, die nicht gesetzlich geregelt und damit freiwillig sind, und im Rahmen informeller Planungen (z.B. städtebauliche Leitbilder, Rahmenpläne, integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte (ISEKS), Masterpläne, Quartiers- oder Verkehrskonzepte)<sup>4</sup> oder im Vorfeld formaler Planungsverfahren (insbesondere: Bauleitplanungen) realisiert werden. Mit ihnen gibt die Politik beziehungsweise die im Auftrag handelnde Verwaltung interessierten Bürgerinnen und Bürgern und betroffenen Zielgruppen die Möglichkeit, ihre Hinweise, Ideen oder Vorschläge in laufende Planungen einzubringen oder Rückmeldungen zu Planungsentwürfen oder -varianten zu geben. Die innerhalb unterschiedlich gestalteter Dialogformate durch die Bürgerinnen und Bürger eingebrachten Aspekte oder Argumente werden (häufig iterativ) im Rahmen fachlich-politischer Abwägungen in den jeweiligen Planungsprozess so weit wie möglich integriert und – neben vielen anderen Informationen – zur Entscheidungsvorbereitung genutzt.

Es handelt sich dabei also um **konsultative** oder auch **indirektdemokratische Verfahren**, da – im Gegensatz zu direktdemokratischen Verfahren – Entscheidungen nicht an die Öffentlichkeit delegiert werden, sondern bei dem Stadtrat beziehungsweise seiner jeweiligen Fachausschüsse verbleiben. **Bei der Weiterentwicklung der digitalen und analogen Bürger\*innenbeteiligung geht es also nicht darum, diese indirektdemokratischen Verfahren in Frage zu stellen oder sie durch neue – insbesondere digitale – Angebote in direktdemokratische Verfahren umzumünzen, sondern ihre Rolle und Relevanz innerhalb der durch Wahlen legitimierten, repräsentativen Demokratie zu stärken.** Durch sie sollen sich zukünftig noch mehr Münchnerinnen und Münchner einbringen und an Planungen mitwirken können, um so die Qualität der Planungen und Projekte der Landeshauptstadt durch die Anreicherung und Bereicherung durch Bürgerexpertise zu verbessern. Letztlich geht es darum, die Verlässlichkeit und Qualität der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung zu stärken, um so das Vertrauen der Münchnerinnen und Münchner in diese Verfahren und damit auch in die Münchner Demokratie zu fördern.

Für diesen Verfahrenstyp wird empfohlen, zukünftig den Begriff **Öffentlichkeitsbeteiligung** zu verwenden. Auch wenn der in der Landeshauptstadt München bislang am häufigsten genutzte Begriff „Bürger\*innenbeteiligung“ generell nicht nur die Münchnerinnen und Münchner, die im Besitz der deutschen Staatsangehörigkeit oder aufgrund ihres Alters wahlberechtigt sind adressiert, empfehlen wir begrifflich auch diejenigen zu berücksichtigen die eigentlich auch immer gemeint sind, also auch die Einwohnerinnen und Einwohner beziehungsweise Bewohnerinnen und

<sup>4</sup> siehe auch Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (o. J.): Bürgerbeteiligung im Städtebau. Ein Leitfaden (Arbeitsblätter der Bauleitplanung 18). München: Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr: Seite 12

Bewohner der Landeshauptstadt München, die keinen deutschen Pass besitzen (Menschen mit Migrationshintergrund) oder nicht volljährig sind (Kinder und Jugendliche). Darüber hinaus werden – je nach Beteiligungsgegenstand – auch Menschen durch informelle Öffentlichkeitsbeteiligung adressiert, die in München arbeiten oder sich aus anderen Gründen in der Landeshauptstadt vorübergehend aufhalten (z.B. Pendlerinnen und Pendler, Touristen, ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) und deren Expertise dennoch gefragt ist. Der Begriff spricht neben natürlichen Personen auch Organisationen, Unternehmen und andere Institutionen an und lädt diese zur Beteiligung ein. In Abgrenzung zu formaler, gesetzlich geregelter, verpflichteter Beteiligung (etwa im Rahmen von Bauleitplanverfahren, Erlassung städtebaulicher Satzungen, Planfeststellungsverfahren) kann zudem der Begriff „informell“ ergänzt werden: **informelle Öffentlichkeitsbeteiligung**.

### 3.2 Initiierende Beteiligung in der Landeshauptstadt München

Neben der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung, die durch Politik und Verwaltung anlassbezogen initiiert und angeboten wird ( $\Rightarrow$  3.1), betrachtet die vorliegende Konzeption auch Institutionen, die den Münchnerinnen und Münchner ermöglichen, selbst initiativ zu werden. Durch sie erhalten sie die Möglichkeit, mit ihren Themen, Ideen und Vorschlägen auf die Politik und Verwaltung zuzugehen, weil sie hier etwas bewegen wollen und Handlungsbedarf sehen. Neben der Möglichkeit, dass Politikerinnen und Politiker – insbesondere auf stadtbezirklicher Ebene die Mitglieder der Bezirksausschüsse – jederzeit offen für Anliegen aus der Bürgerschaft sind, angesprochen oder kontaktiert werden wollen und sie ihre Aufgabe darin sehen, Anliegen mit in ihre jeweiligen Beratungs- und Entscheidungsgremien zu transportieren, gibt es auch **regelmäßige Dialog- und Beteiligungsgefäße**, die explizit für die Anliegen aus der Bürgerschaft vorgesehen sind – vergleiche Tabelle 1. Dazu gehören auf der Stadtbezirksebene insbesondere die jährlich stattfindenden (gesetzlich vorgeschriebenen)<sup>5</sup> Bürgerversammlungen oder regelmäßige, informelle Angebote wie die Sprechstunden des Oberbürgermeisters oder der Bezirksausschüsse. Diese ermöglichen Bürgerinnen und Bürgern aufseiten der Politik und Verwaltung Beratungs- und Entscheidungsprozesse anzustoßen oder Themen und Anliegen in bereits laufende Prozesse „einzubringen“. Dies kann auch Anliegen beinhalten, die die Politik und Verwaltung dazu auffordern, in Planungsverfahren eine (bisher nicht vorgesehene) informelle Öffentlichkeitsbeteiligung ( $\Rightarrow$  3.1) durchzuführen.

Tabelle 1: LH-München – formale und informelle Formen initiierender Beteiligung (Auswahl)

	Formal	Informell	Beratungs- und Entscheidungsprozesse initiieren	Entscheidung durch Bürger*innen	Periodisch, regelmäßig	Unterbjährig, anlassbezogen
Bürgerversammlungen (BAs)	X		X		X	
Einwohnerversammlung <sup>6</sup>	X		X			X
Anliegen und Beschwerden an	X		X			X

<sup>5</sup> Gemeindeordnung (GO) für den Freistaat Bayern, Art. 18, Mitberatungsrecht (Bürgerversammlung) [www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO-18](http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO-18) (Aufruf: 30.09.2021)

<sup>6</sup> vgl. Bürger- und Einwohnerversammlungssatzung: [www.muenchen.de/rathaus/Stadtrecht/vorschrift/30.html](http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtrecht/vorschrift/30.html) (Aufruf: 17.11.2021)

	Formal	Informell	Beratungs- und Entscheidungsprozesse initiieren	Entscheidung durch Bürger*innen	Periodisch, regelmäßig	Unterjährig, anlassbezogen
Verwaltung (Petitionen)						
Sprechstunde des Oberbürgermeisters	(X)	X	X		X	
Bürgersprechstunden der BAs	(X)	X	X		X	
Fragen an die Verwaltung	(X)	X	X			X
Bürgerberatung des Oberbürgermeisters	(X)	X	X			X
Stadtbezirksbudget	(X)	X	X			X
Bürgerantrag	X		X			X

Im Unterschied zu direktdemokratischen Instrumenten (vergleiche Tabelle 2) verbleibt bei diesen Formen der initiierenden Beteiligung (vergleiche Tabelle 1) die Entscheidungsmacht bei den durch Wahlen legitimierten und auf Basis ihrer Ergebnisse zusammengesetzten politischen Gremien.

**Tabelle 2: Formale Formen direktdemokratischer Beteiligung**

	Formal	Informell	Beratungs- und Entscheidungsprozesse initiieren	Entscheidung durch Bürger*innen	Periodisch, regelmäßig	Unterjährig, anlassbezogen
Bürgerbegehren	X		X	(X)		X
Bürgerentscheide	X			X		X

Die vorliegende Konzeption zielt daher **nicht** darauf ab, diese „initiierenden“ Formen der Beteiligung (etwa durch die Einführung digitaler Beteiligungsformate) **in direktdemokratische Instrumente umzumünzen, sondern sie weiterzuentwickeln, ihre Qualität und Relevanz zu verbessern oder sie durch weitere** (beispielsweise unterjährige) **Formen zu ergänzen**, um auch hier – wie bei der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung – eine Intensivierung der Mitwirkung „zwischen den Wahlen“ zu erreichen und die „Verbindung“ zwischen Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit zu stärken.

## 4 Gesamtstädtische Weiterentwicklung informeller Öffentlichkeitsbeteiligung in der Landeshauptstadt München

In Folgenden Abschnitt werden die Stärken und Schwächen der bestehenden Öffentlichkeitsbeteiligung der Landeshauptstadt München analysiert und Chancen und Risiken aufgezeigt, die durch die (insbesondere durch die Digitalisierung getriggerte) Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung entstehen. Anhand von guten Beispielen aus anderen Kommunen und aus einem Münchner Referat wird aufgezeigt, wie die Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung systematisch gesteuert werden kann.

### 4.1 Stärken und Schwächen der bestehenden Öffentlichkeitsbeteiligung

Die im Rahmen der Konzeption durchgeführten Desktoprecherchen, Dokumentenanalysen und die Ergebnisanalyse der durchgeführten Fokusgruppen mit Vertreterinnen und Vertreter der Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft (⇒ Kapitel 10) haben gezeigt, dass die Landeshauptstadt München auf eine bereits **umfangreiche und vielfältige Beteiligungspraxis** in den unterschiedlichen Referaten und Bereichen blicken kann. So offenbarte eine in der Wahlperiode 2008-2014 durchgeführte Erhebung in den Referaten eine große Vielfalt von informellen (freiwilligen) und formalen Verfahren und Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung:<sup>7</sup> „Insgesamt wurden von den Referaten 154 Bürgerbeteiligungsverfahren bzw. -maßnahmen gemeldet, die sich mit 33 auf ‚durch Norm festgelegte Verfahren zur Bürgerbeteiligung‘ und mit 121 auf ‚sonstige Verfahren zur Bürgerbeteiligung‘ verteilen“<sup>8</sup>, wobei insbesondere das Referat für Stadtplanung und Bauordnung mit umfangreichen Erfahrungen hervorsticht. Auch im Bereich Online-Beteiligung wurden bereits in den Jahren 2006 bis 2012 größere Beteiligungen durchgeführt.<sup>9</sup>

Neben den realisierten und weiterhin vielfältig bestehenden Beteiligungsangeboten<sup>10</sup>, Erfahrungen und Kompetenzen in den Referaten und dem Direktorium, wurde in der Landeshauptstadt München auch ein **konzeptioneller Rahmen** entwickelt, der an verschiedenen Stellen die Relevanz und angestrebte Qualitätssicherung informeller Öffentlichkeitsbeteiligung zum Ausdruck bringt und verankert – dazu gehören:

- die PERSPEKTIVE MÜNCHEN<sup>11</sup>, die in ihrer strategischen Leitlinie „Weitsichtige und kooperative Steuerung“ betont: „München pflegt einen intensiven und offenen Dialog mit allen Betroffenen und Beteiligten der Stadtentwicklung und -gestaltung. Lokales Wissen

<sup>7</sup> vergleiche „Verfahren und Maßnahmen der Bürgerbeteiligung bei der Landeshauptstadt München“: [www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/2828350.pdf](http://www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/2828350.pdf), Anlage 06 zur Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V 08102, „Vielfältige Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung darstellen“: [www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/2828336.pdf](http://www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/2828336.pdf) (Abruf: 16.08.2021)

<sup>8</sup> vergleiche [www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/2828336.pdf](http://www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/2828336.pdf), Seite 10 (Abruf: 16.08.2021)

<sup>9</sup> vergleiche Anlage 5 (5\_Fortführung\_Projekt\_E\_O\_Government\_VV\_03032021.pdf) zu VGSt1-2-2021-0054, Seite 13

<sup>10</sup> vergleiche [www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Buergerbeteiligung.html](http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Buergerbeteiligung.html) (Abruf: 17.08.2021)

<sup>11</sup> vergleiche [www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Perspektive-Muenchen/Strategische-Leitlinien.html](http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Perspektive-Muenchen/Strategische-Leitlinien.html) (Abruf: 17.08.2021)

und konstruktives Engagement werden mobilisiert und genutzt.“<sup>12</sup>

- „Allgemeine Grundsätze für eine qualitative Bürger\*innenbeteiligung in München“, bei deren Entwicklung auch Leitlinien aus anderen Städten herangezogen wurden, die übergeordnete Leitlinien wie „Die Landeshauptstadt München informiert transparent und zielgruppenorientiert über Beteiligungsmöglichkeiten. Sie setzt unterschiedliche Beteiligungsformen ein, um die verschiedenen Bevölkerungsgruppen einzubinden und deren Beteiligung zu ermöglichen“<sup>13</sup> formulieren.
- die „Checkliste zur Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren“, durch die die Qualität von Bürgerbeteiligungsangeboten referatsübergreifend abgesichert werden soll, indem sie dort entlang typischer Phasen informeller Öffentlichkeitsarbeit alle wichtigen Aufgaben listet (⇒ 6.1.4).<sup>14</sup>
- Entwicklung von Strategien zur strukturellen Verankerung und Förderung altersgerechter Zugänge und Beteiligungsstrukturen, die aktuell in der Erarbeitung der Handlungskonzepte „Kinder- und Jugendlichenbeteiligung in der Stadtgesellschaft“ und „Verankerung von Kinder- und Jugendpartizipation im Verwaltungshandeln“ münden.

Zudem weist die Landeshauptstadt viele weitere Aktivitätspunkte mit Ausstrahlkraft auf, die die Bedeutung informeller Öffentlichkeitsbeteiligung widerspiegeln:

- Zum Beispiel hat das Referat für Stadtplanung und Bauordnung 2018 die Broschüre „Dialog gestalten – Über Kommunikation und Beteiligung“ veröffentlicht, u.a. zum Thema „Qualität der Beteiligung – Einfache Grundsätze, herausfordernde Umsetzung“<sup>15</sup>.
- Oder die durch das IT-Referat verantwortete Open Government Strategie<sup>16</sup>, die die Entwicklung einer neuen Verwaltungskultur durch die Öffnung von Staat und Verwaltung zum Ziel hat und demzufolge Öffentlichkeitsbeteiligung eine wichtige Säule darstellt, u.a. durch die Bereitstellung entsprechender Beteiligungsplattformen wie muenchen-mitdenken.de oder Consul.

Im Zuge dieser in den Referaten stattfindenden und referatsübergreifenden, gesamtstädtischen Normierungsprozessen (zuteilen auch in enger Zusammenarbeit mit freien Trägern und zivilgesellschaftlichen Organisationen und Initiativen) sind in der Landeshauptstadt München **formale und informelle Institutionen und Rollen** entstanden, in denen Bürgerbeteiligung thematisiert, entwickelt, unterstützt oder Aufgaben umgesetzt werden. Dazu gehören unter anderem die Fachstelle **PlanTreff im Referat für Stadtplanung und Bauordnung**, unter anderem mit den Plattformen Dipas und muenchen-mitdenken.de (Dialogzentrale), die Koordinierungsstelle Kinder- und Jugendpartizipation im Sozialreferat, oder die Bürgerbeteiligungsbeauftragten der Referate, die

<sup>12</sup> vergleiche [www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:d73f6adf-ac6a-440a-8b8a-f1f19bb6f017/LL\\_Weitsichtige\\_und\\_kooperative\\_Steuerung.pdf](http://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:d73f6adf-ac6a-440a-8b8a-f1f19bb6f017/LL_Weitsichtige_und_kooperative_Steuerung.pdf) (Abruf: 16.09.2021)

<sup>13</sup> vergleiche Anlage 1 (1\_Buengerbeteiligung\_in\_Muenchen\_VV\_19122018.pdf) zur Vergabe VGSt1-2-2021-0054, S. 20f.

<sup>14</sup> vergleiche [www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/5258988.pdf](http://www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/5258988.pdf) (Stand 19.12.2018)

<sup>15</sup> vergleiche [www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:06017048-ff40-4882-86d8-d445ce0e99ab/LHM\\_Mag\\_Buengerbeteiligung\\_R\\_web.pdf](http://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:06017048-ff40-4882-86d8-d445ce0e99ab/LHM_Mag_Buengerbeteiligung_R_web.pdf), Seite 8f. (Abruf: 16.09.2021)

<sup>16</sup> vergleiche [www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/IT-Referat/Projekt-E--und-Open-Government/Open-Government.html](http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/IT-Referat/Projekt-E--und-Open-Government/Open-Government.html) (Abruf: 16.09.2021)

sich in der „AG der Bürgerbeteiligungsbeauftragten der Referate“ vernetzen. Vorhandene Strukturen wie diese haben sich in der jüngsten Vergangenheit vor allen Dingen auch im Kontext digitaler Öffentlichkeitsbeteiligung in Form von interaktiven Online-Veranstaltungen zur Beteiligung in Zeiten der Corona-Pandemie bewährt.

Nicht zuletzt zeigt die Analyse auch, dass in der Landeshauptstadt München – neben den vielen „Beteiligungsmotoren“ in den Referaten – die Weiterentwicklung und Qualifizierung der Öffentlichkeitsbeteiligung von sehr vielen politischen Anträgen<sup>17</sup> und zivilgesellschaftlichen Initiativen<sup>18</sup> getragen und bereits heute an vielen Stellen durch die **Zusammenarbeit mit freien Trägern bzw. zivilgesellschaftlichen Initiativen und Organisationen** vorangetrieben und begleitet wird.<sup>19</sup> Die Landeshauptstadt kann hier auf ein **ausgeprägtes Netzwerk einer engagierten Bürgerschaft** zurückgreifen, das sowohl ein hohes Interesse an einer Weiterentwicklung der gesamtstädtischen Strukturen der Öffentlichkeitsbeteiligung hat als auch konkret unterstützen kann, etwa zur Aktivierung von Multiplikatoren mit dem Ziel der Ansprache und Mobilisierung der interessierten Öffentlichkeit im Rahmen laufender Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung.

**Tabelle 3: LH München – Stärken und Schwächen der Öffentlichkeitsbeteiligung**

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vielfältige Angebote der Bürger*innenbeteiligung und damit viele spezifische Erfahrung und Kompetenzen</li> <li>- Ansatzpunkte der Qualitätssicherung durch Normierung und Standardisierung sowohl gesamtstädtisch als auch in einzelnen Referaten</li> <li>- Bereits vorhandene institutionalisierte Strukturen und Kommunikationsgefäße zur Öffentlichkeitsbeteiligung</li> <li>- Eine engagierte Zivilgesellschaft und gute Ansatzpunkte der Zusammenarbeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fehlen einer Strategie für eine systematische (Weiter)Entwicklung der Qualitätsmerkmale und methodische und prozessuale Standards der Öffentlichkeitsarbeit hin zu einer wahrnehmbaren Marke „Beteiligung ‚Made in Landeshauptstadt München‘“</li> <li>- Fehlen einer verlässlichen Beteiligungskultur, insbesondere im Hinblick auf Relevanz der Beteiligungsergebnisse für politische Entscheidungen<sup>20</sup></li> <li>- Konzeptionelle Schwächen von Öffentlichkeitsbeteiligungen mit Blick auf eine ausgewogene Zusammensetzung der Zielgruppen (zum Beispiel hinsichtlich Geschlecht, sozioökonomische Status und Migrationsgeschichte); insbesondere (zu geringe) Beteiligung von Kindern und Jugendlichen</li> </ul>

<sup>17</sup> vergleiche beispielsweise die Zusammenstellung aller Anträge zum Thema Bürgerbeteiligung und verwandter Themen aus dem Jahr 2012: [www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/2828340.pdf](http://www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/2828340.pdf) (Abruf: 15.08.2021)

<sup>18</sup> unter anderem Münchner Initiative Nachhaltigkeit, Münchner Trichter e.V., BürgerBündnis München, mitBÜRGER e.V.

<sup>19</sup> vergleiche Koalitionsvereinbarung zur Wahlperiode 2020-2016 „Mit Mut, Visionen und Zuversicht: Ganz München im Blick“ zwischen Oberbürgermeister Dieter Reiter, den Münchner Parteien SPD und Die Grünen, der Stadtratsfraktion Die Grünen – Rosa Liste und der Fraktionsgemeinschaft SPD/Volt, [www.gruene-muenchen.de/wp-content/uploads/2020/04/Druckfassung\\_Koalitionsvertrag-2020\\_2026.pdf](http://www.gruene-muenchen.de/wp-content/uploads/2020/04/Druckfassung_Koalitionsvertrag-2020_2026.pdf), Kapitel „Beteiligung ermöglichen und Demokratie stärken“, Seite 33f. (Abruf: 15.08.2021)

<sup>20</sup> vergleiche auch „IMPULSPAPIER Manufaktur 8 ‚Bürgerbeteiligung und Partizipation‘“: [www.m-i-n.net/wp-content/uploads/2020/09/Impuls\\_Manufaktur\\_8\\_Kongress2019.pdf](http://www.m-i-n.net/wp-content/uploads/2020/09/Impuls_Manufaktur_8_Kongress2019.pdf) (Abruf: 15.08.2021)

Zugleich sind seitens der Fokusgruppen (⇒ Kapitel 10) auch eine Reihe an Schwächen genannt worden:

- teilweise **fehlendes Vertrauen in die Relevanz** in die informellen Beteiligungsangebote, insbesondere mit Blick auf die Verwendung und Einflusschancen von Beteiligungsergebnissen auf politisch-administrativen Abwägungs- und Entscheidungsprozesse
- mitunter zu **geringer Transparenz, häufig zu wenige Informationen und Kommunikation**, sowohl mit Blick auf die Zugänglichkeit von Verfahren (aktueller und stadtweit an zentraler Stelle zugängliche Informationen über alle geplanten und laufenden Öffentlichkeitsbeteiligungen) als auch mit Blick auf einzelne Öffentlichkeitsbeteiligungen, insbesondere hinsichtlich der Frage, ob und inwieweit Ergebnisse verwendet werden (Rückmeldung durch Politik und Verwaltung)
- zuteilen – mit Verweis auf eine **wenig ausgeprägte Beteiligungskultur – geringe konzeptionelle Qualität der Beteiligungsverfahren**: zu wenig einladend, kooperativ, inklusiv und verständigungsfördernd, zu wenig erkennbare Beteiligungsspielräume, fehlende Verfahrenstransparenz und Erwartungsmanagement, und vermuteter Vertrauensmangel aufseiten der Politik und Verwaltung in die Lösungskompetenz der Zielgruppen
- Das Ziel, alle Menschen gleichermaßen anzusprechen, ist in verschiedenen Dokumenten grundsätzlich berücksichtigt, es findet jedoch keine übergreifende Evaluation diesbezüglich statt (⇒ 6.1.4)

Insgesamt kann konstatiert werden, dass die Vielfalt der Angebote in der Landeshauptstadt München auch vielfältige Niveaus in der Umsetzung hervorgebracht hat und bislang die Bildung einer hinlänglich wahrgenommenen verlässlichen „Beteiligungsmarke“ ausgeblieben ist.<sup>21</sup>

Die Stärken und Schwächen bieten Ansatzpunkte für die Ausgestaltung der zukünftigen Strukturen und Prozesse einer gesamtstädtisch abgestimmten (standardisierten) Öffentlichkeitsbeteiligung in München. Insbesondere wird mit der Einführung der gesamtstädtischen Plattform als wichtiger „Treiber“ der Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung (in Ergänzung zum Analogen) die **Chance** gesehen, dass die Weiterentwicklung gemeinsam geteilter Qualitätsstandards und Know-how nun auch deshalb wichtiger wird und einen neuen Schub erhält, weil eine referatsübergreifende koordinierte Nutzung der Plattform (sowohl mit Blick auf operative Prozesse als auch auf konzeptionelle Standards der Online-Beteiligung) notwendig wird. Daraus resultieren des weiteren **Chancen zur Innovation** der Münchner Öffentlichkeitsbeteiligung – vergleiche auch Tabelle 4 – auf unterschiedlichen Flughöhen:

- (1) Verbesserung der konzeptionellen und operativen Qualität *individueller* Öffentlichkeitsbeteiligungen
- (2) Verbesserungen hinsichtlich der Qualität der Informationen und Kommunikation *über* Öffentlichkeitsbeteiligungen der Landeshauptstadt

<sup>21</sup> vergleiche Vortrag von Maren Schüpphaus, Koordinatorin der Manufaktur 8 (zusammen mit Stephan Bettzieche und Nuschin Rawanmehr) „Bürgerbeteiligung und Partizipation“, Stadtratshearing vom 17.6.2021 [www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Der-Muenchner-Stadtrat/Hearing.html](http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Der-Muenchner-Stadtrat/Hearing.html) (Abruf: 29.09.2021)

(3) Angleichung der konzeptionellen Qualität über einzelne Öffentlichkeitsbeteiligungen hinweg in Richtung gemeinsamer Standards und Markenentwicklung

(4) Weiterentwicklung des Beteiligungsverständnisses und -kultur durch organisationale und strukturelle Innovationen.

**Tabelle 4: LH München – Chancen und Risiken durch die Digitalisierung**

Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>- mehr Transparenz durch Informationen und Kommunikation <i>in</i> Verfahren (Qualifizierung der Zielgruppen, Ergebnisdokumentation, Rückmeldungen über Ergebnisverwertung, Informationen über weiteren Prozess)</li> <li>- konzeptionelle Innovationen führen zur mehr Öffentlichkeit und Diversität durch Einbindung von mehr und mehr unterschiedlichen Akteuren und zu höhere Qualität der Beteiligungsergebnisse informeller Verfahren</li> <li>- mehr Transparenz durch Bündelung von Informationen <i>über</i> Verfahren (an zentraler Stelle)</li> <li>- Bedarf an übergeordneten und referatsübergreifenden Standards und (Unterstützungs-) Prozessen sind verbunden mit der Chance, für Öffentlichkeitsbeteiligungen insgesamt (und nicht nur für die digitalen Bausteine) mehr als bisher eine gemeinsame Ebene (Beteiligungsverständnis, -kultur, und -standards) zu entwickeln</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hohe Erwartungen mit Blick auf eine (digitale) Modernisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung führen zu Überlastung und zu wenig Raum für fachspezifische Anforderungen an die Konzeptionierung und Umsetzung von Öffentlichkeitsbeteiligung in den Referaten</li> <li>- die Digitalisierung bzw. die Nutzung digitaler Tools wie Consul führen zu einer „methodengetriebenen“ Bürgerbeteiligung und verlieren die Ziele und Zielgruppen aus dem Auge („Participation“ oder „Öffentlichkeitsbeteiligung als Selbstzweck“)</li> <li>- fehlende Kompetenzen und / oder Ressourcen führen dazu, dass das Potenzial digital unterstützter Öffentlichkeitsbeteiligung nicht genutzt wird und zu gegenteiligen, negativen Effekten führt (Schwächung der Öffentlichkeitsbeteiligung)</li> <li>- Einsatz neuer digitale Formate ohne Effekt auf die konzeptionelle Qualität der angebotenen Beteiligungsverfahren</li> </ul>

Andererseits werden auch **Risiken** dahingehend gesehen, dass durch das „Einziehen“ referatsübergreifender Organisationsstrukturen und -prozesse, die die elektronisch unterstützte Beteiligung in den Referaten auf der gesamtstädtischen Plattform ermöglichen und qualitativ absichern, die notwendigen, fachlich bedingten konzeptionellen Freiheitsgrade in den Referaten eingeschränkt werden könnten. Hinzu kommt, dass (zu) hohe Erwartungen seitens der Zivilgesellschaft und Politik nicht zu „toolgetriebenen“ Überlastungen in den Referaten führen sollten. Letzteres wäre zudem kontraproduktiv im Hinblick auf die Qualität einzelner Verfahren, der Entwicklung übergreifender Qualitätsstandards, und im Hinblick auf die Ausbildung einer positiv geprägten Beteiligungskultur.



## 4.2 Best Practice Beispiele – Wie machen es andere Großstädte?

Vor dem Hintergrund der herausgearbeiteten Stärken und Schwächen und Chancen und Risiken (⇒ Tabelle 3 und Tabelle 4, ⇒ 4.1) bietet es sich an, den Blick auf andere vergleichbare Kontexte zu werfen und bereits erprobte oder sich in Umsetzung befindende organisatorische Lösungen auf stadtübergreifender Ebene, welche die skizzierten Herausforderungen im Sinne von Best Practice Beispielen adressieren, näher zu beleuchten. Aufgrund vergleichbarer Rahmenbedingungen sind hier vor allem die **Städte Köln** und **Nürnberg** hervorzuheben: Beide haben sich auf den Weg gemacht, ihre Öffentlichkeitsbeteiligung systematisch auf gesamtstädtischer Ebene weiterzuentwickeln. Beide haben dazu neue Strukturen und Regelwerke eingeführt. Und beide betreiben eine gesamtstädtische Beteiligungsplattform, auf der dezernats- bzw. referatsübergreifend Informationen zu laufenden und abgeschlossenen informellen Öffentlichkeitsbeteiligungen gebündelt und Online-Beteiligungen gesamtstädtisch koordiniert durchgeführt werden.<sup>22</sup> Es lohnt sich daher, die jeweiligen Ansätze genauer anzuschauen.

### 4.2.1 Nürnberg – Stadtinterner Dienstleister ePartizipation

Ausgangssituation und Motor der systematischen Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in **Nürnberg** war im Jahr 2013 – ähnlich wie die Einführung einer gesamtstädtischen Plattform in der Landeshauptstadt München – die Einführung digitaler Partizipation (ePa)<sup>23</sup> mittels einer gesamtstädtischen Bürgerbeteiligungsplattform<sup>24</sup>. Die Stadt Nürnberg hat dazu – neben der Bereitstellung des modularen und mehrverfahrenfähigen Beteiligungsportals (⇒ Kapitel 8) – Organisationsstrukturen und regelbasierte Prozesse geschaffen – vergleiche Abbildung 1:

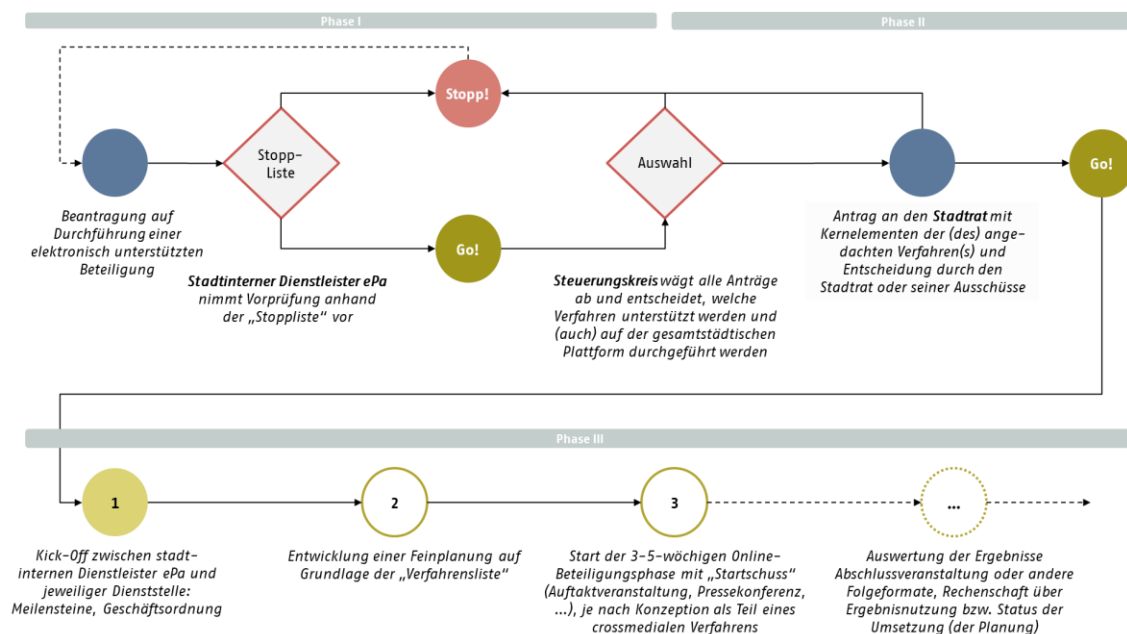


Abbildung 1: Stadt Nürnberg – Strukturen und Prozesse

<sup>22</sup> vergleiche [www.meinungfuer.koeln](http://www.meinungfuer.koeln) (Abruf am 11.08.2021)

<sup>23</sup> ePa = elektronische Partizipation

<sup>24</sup> vergleiche [www.onlinebeteiligung.nuernberg.de](http://www.onlinebeteiligung.nuernberg.de) (Abruf am 11.08.2021)

Von zentraler Bedeutung in Nürnberg ist hierbei der **Stadtinterne Dienstleister ePa**, eine Fachstelle, angesiedelt beim „Amt für Digitalisierung und Prozessorganisation“, die stadtübergreifend die elektronisch unterstützten Öffentlichkeitsbeteiligungen, deren Beantragung, Konzeptionierung und Umsetzung begleitet und unterstützt und für eine gesamtstädtische Qualitätssicherung, Know-how-Aufbau und -vermittlung und Koordinierung verantwortlich ist. Er setzt sich aus „Mitarbeitenden des Presse- und Informationsamts, des Bürgermeisteramts sowie des E-Government-Büros der Stadt Nürnberg“ zusammen (Stadt Nürnberg, o.J.) und berät und begleitet die Dienststellen in einem dreistufigen Prozess, die eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen wollen und dabei auch oder ausschließlich elektronisch beteiligen wollen (⇒ Abbildung 1).

Der dreiphasige Beratungs- und Begleitungsprozess fußt dabei auf einem **Leitfaden für e-Partizipationsverfahren**<sup>25</sup> und einer dort enthaltenden Checkliste mit einem entsprechend dreigeteilten Fragekatalog:

- (1) **„Stopp-Liste“** mit fünf Fragen, ob eine elektronische Beteiligung als ergänzendes Element im Rahmen einer Öffentlichkeitsbeteiligung überhaupt geeignet ist, vergleiche Abbildungen 1 und 2. Sie dient als wichtiger Filter für den Steuerungskreis, welche Verfahren überhaupt in das „Antragsverfahren“ für E-Partizipation kommen könnten und welche nicht:
  1. Ist der Prozess legitimiert?
  2. Gibt es einen Beteiligungsspielraum?
  3. Besteht Dialogbereitschaft aufseiten der Verwaltung?
  4. Hat die ePartizipation ein Mandat aus der Politik?
  5. Gibt es ausreichende Zeitressourcen?
  
- (2) **„Antragsliste“** mit Fragen zu Ermittlung der Rahmenbedingungen, Zielsetzungen und erste grobe Anforderungen für die spätere konzeptionelle Planung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie dienen als Grundlage für die Erarbeitung der Stadtratsbeschlüsse in enger Zusammenarbeit zwischen dem Stadtinternen Dienstleister ePa, Mitgliedern des **Steuerungskreises** und den fachlich-federführenden Dienststellen, die ihre Öffentlichkeitsbeteiligung ergänzend mit einer Online-Beteiligung planen und durchführen wollen.
  
- (3) **„Verfahrensliste“** mit Fragen bzw. Checkliste zur feinkonzeptionellen Planung einer (digital unterstützten) Öffentlichkeitsbeteiligung, nachdem der Beschluss für das Verfahren gefasst wurde. Hier unterstützt der Stadtinterne Dienstleister ePa die federführende Dienststelle und bringt die hier gebündelte Expertise (Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit, Strategie, und konzeptionelles und technisches ePa-Know-how) ein.

<sup>25</sup> vergleiche [www.nuernberg.de/imperia/md/digitales\\_nuernberg/dokumente/leitfaden\\_oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf](http://www.nuernberg.de/imperia/md/digitales_nuernberg/dokumente/leitfaden_oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf) (Deeplink) und Internetseite der Stadt Nürnberg „ePartizipation – Durchdachtes Konzept für alle“, [www.nuernberg.de/internet/digitales\\_nuernberg/epartizipation.html](http://www.nuernberg.de/internet/digitales_nuernberg/epartizipation.html) (beide aufgerufen am 11.08.2021)

Fragen		Erläuterung	Ja	Nein
I.1	Ist der Prozess legitimiert?	Handelt es sich um ein Thema, das im Hoheitsbereich der Kommune liegt? Hat die Kommune hier Einfluss- und Gestaltungsmacht?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I.2	Ist der Prozess resonanzfähig für eine Bürgerbeteiligung?	Liegt überhaupt aus fachlicher Sicht Spielraum vor, um Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen? Gibt es fachliche Planungsalternativen oder innerhalb einer bereits ausgearbeiteten Planung Spielräume zur Einflussnahme?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I.3	Besteht Dialogbereitschaft aufseiten der Verwaltung?	Unabhängig von fachlichen Spielräumen: Besteht auf Seiten der Verwaltung überhaupt Dialogbereitschaft im Rahmen des Vorhabens, schließlich fungiert die Verwaltung hier nicht nur als Verfahrensanbieter für die Bürger sondern auch als fachlicher Dialogpartner?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I.4	Werden der Bürgerbeteiligung Spielräume vonseiten der Politik zugestanden?	Gibt es ein verbindliches Signal aus der Politik, dass die Bürgerbeteiligung gewünscht und die Ergebnisse (direkt oder vermittelt durch die Verwaltung) in den Abwägungs- und Entscheidungsprozess einbezogen werden? Oder kann damit gerechnet werden, dieses verbindliche Signal durch die Politik noch zu erhalten?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I.5	Gibt es ausreichende Zeitressourcen?	Gibt es überhaupt ein Beteiligungsfenster im Gesamtverfahren, um die Bürger/innen rechtzeitig zu beteiligen? Lägen die Ergebnisse der Beteiligung mit Blick auf das Gesamtverfahren rechtzeitig vor, so dass sie in den Abwägungs- und Entscheidungsprozess noch ausreichend berücksichtigt werden könnten?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Abbildung 2: Stadt Nürnberg – „Stoppliste“ zur Machbarkeit Öffentlichkeitsbeteiligung<sup>26</sup>

Die **Aufgabe** des Stadtinternen Dienstleisters ePartizipation ist also, die Dienststellen in den Referaten bei der Beantragung (Grobkonzeption) und späteren Feinkonzeption, Durchführung und Auswertung der Beteiligung zu unterstützen und zu beraten.<sup>27</sup> Dies geschieht „dienststellenübergreifend und hierarchiefern“, und damit auf Augenhöhe mit den Kolleginnen und Kollegen in den federführenden Fachdienststellen. Weiterhin organisiert der Stadtinterne Dienstleister ePa den **Steuerungskreis ePartizipation**, welcher bei Einführung drei- bis viermal pro Jahr, mittlerweile eher ein- bis zweimal jährlich tagt. Der Steuerungskreis setzt sich aus den Referentinnen und Referenten direkt unterstellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zusammen. Sie sind Multiplikatoren in ihre nachgeordneten Geschäftsbereiche, informieren dieser über gesamtstädtische E-Partizipationsaktivitäten und holen dort Bedarfe zur Durchführung von Online-Beteiligungen im Rahmen geplanter Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung ab.

Wesentliche **Aufgabe des Steuerungskreises** ist es, gemeinsam mit dem Stadtinternen Dienstleister ePartizipation Stadtratsbeschlüsse im Kontext geplanter digitale unterstützter Beteiligungsprozesse vorzubereiten und diese (im Regelfall zu Beginn eines Kalenderjahres) in den Stadtrat einzubringen – vergleiche Abbildung 1: Phase II. Dazu werden alle Anträge, die nicht „gestoppt“ wurden (Phase I) diskutiert und abgewogen. So werden beispielsweise aus sieben Anfragen zwei bis vier Verfahren ausgewählt und zur Entscheidung durch den Stadtrat vorgeschlagen und vorbereitet. Der **Stadtrat** oder seine jeweils korrespondierenden Ausschüsse entscheiden schließlich über die Durchführung der vorgeschlagenen, digital unterstützten (sprich: crossmedialen) Beteiligungsverfahren und beauftragt bei Beschluss für eine Öffentlichkeitsbeteiligung damit auch den

<sup>26</sup> Quelle: Stadt Nürnberg & Zebralog (2013: 1)

<sup>27</sup> vergleiche auch Vortrag Silke Abel im Rahmen des Stadtratshearings vom 17. Juni 2021, (Abruf 11.08.2021): [www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Der-Muenchner-Stadtrat/Hearing.html](http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Der-Muenchner-Stadtrat/Hearing.html)

Stadtinternen Dienstleister ePa die jeweils anteiligen digitalen Beteiligungsbausteine mit der jeweiligen federführenden Fachdienststelle, die das gesamte Verfahren verantwortet, feinkonzeptionell vorzubereiten und durchzuführen – vergleiche Abbildung 1: Phase III.

Der Stadtinterne Dienstleister ePa setzt sich aus fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zusammen, wobei insgesamt ein Vollzeitäquivalent von 0,8 erreicht wird und zusätzlich Budget bereitgestellt wird für einen externen Dienstleister für Beteiligungsplattform und Support- und Beratungsdienstleistungen für digital unterstützte Partizipation. Aufgrund der beschränkten **Ressourcen** beschränken sich die „Umsetzungsleistungen“ auf maximal fünf digital unterstützte Öffentlichkeitsbeteiligung pro Jahr. In der Regel werden jährlich drei durch E-Partizipation erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligungen in der Stadt Nürnberg ermöglicht.

**FAZIT Der Organisationsansatz der Stadt Nürnberg bringt durch seine auf Zentralität ausgerichtete Orientierung Vorteile mit:** Durch die Bündelung der Kompetenzen aus Bürgermeisteramt, Presseamt und Online-Services wird an zentraler Stelle Wissen aufgebaut und institutionalisiert, wodurch es zu einer Verstetigung der Gewährleistung von Erfolgsfaktoren kommt. Zugleich fördert dieser Ansatz neben seiner Wirtschaftlichkeit vor allem ein einheitliches Vorgehen und somit auch eine Wiedererkennbarkeit aufseiten der Nutzerinnen und Nutzer der digitalen Angebote.

#### 4.2.2 Stadt Köln – Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung

Auslöser und Motor der systematischen Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadt **Köln** sind – im Unterschied zur Stadt Nürnberg (⇒ 4.2.1) und zur Landeshauptstadt München – nicht vornehmlich die Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung und die damit verbundene Einführung eines gesamtstädtischen Beteiligungsportals. In der Stadt Köln wurde stattdessen auf die partizipative Entwicklung gemeinsamer Qualitätsstandards und Leitlinien gesetzt, mit folgenden Zielsetzungen (Stadt Köln 2018: 4):<sup>28</sup>

- Verbesserung der Beteiligungskultur und Stärkung der Demokratie
- Stärkung bürgerschaftlichen Engagements und Anknüpfung an vorhandene Strukturen
- Entwicklung und Einführung frühzeitiger, kontinuierlicher und verbindlicher Beteiligungserfahren

Im Köln stand und steht die Entwicklung und Stärkung einer **Beteiligungskultur** von Beginn an im Vordergrund. Daher hat der Rat der Stadt Köln im Jahr 2016 den Aufbau der Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung angestoßen. In einem breit angelegten, extern moderierten dialogischen Prozess durch Politik, Stadtverwaltung und Stadtgesellschaft wurden die Grundlagen (entwickelt und in einer Pilotphase erprobt. Darauf aufbauend hat der Rat im Juni 2020 **verbindliche Leitlinien für die Öffentlichkeitsbeteiligung** beschlossen mit konkreten Vorgaben zu (Stadt Köln 2021: 12):

- **Qualitätsstandards** für gute Öffentlichkeitsbeteiligung

<sup>28</sup> vergleiche auch [www.stadt-koeln.de/artikel/62829/index.html](http://www.stadt-koeln.de/artikel/62829/index.html) (Abruf: 11.08.2021)

- **Anregungsrecht** für Öffentlichkeitsbeteiligung durch Kölnerinnen und Kölner
- **Verfahren und Instrumente zur Umsetzung** systematischer Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Qualitätsstandards, das Anregungsrecht und die vorgesehenen Verfahren und Instrumente (Planungs- und Entscheidungsprozesse) werden dabei sukzessive in **Ausbaustufen** in ausgewählten politische Handlungsfeldern (Ausschüssen) und Kölner Bezirken (Bezirksvertretungen) eingeführt. Eine flächendeckende Umsetzung ist ab 2025 geplant.

Im Unterschied zum Nürnberger Modell (⇒ 4.2.1) wird die systematische Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln vollumfänglich in vorhandene Planungs- und Entscheidungsprozesse integriert. Während in Nürnberg durch einen neu eingerichteten Steuerungskreis und den Stadtrat Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung ausgewählt beziehungsweise beschlossen werden, die (ergänzt durch) elektronische Beteiligung auf der gesamtstädtischen Plattform durchgeführt werden sollen, ist in Köln vorgesehen, dass zukünftig in jeder Beschlussvorlage in den dafür vorgesehenen Ausschüssen eine Aussage zur Öffentlichkeitsbeteiligung gemacht und dazu ein „Ja-Nein-Beschluss“ herbeigeführt wird (⇒ Abbildung 3).

Die Entscheidungsgrundlage hinsichtlich einer gegebenenfalls durchzuführenden Beteiligung im Kontext einer Beschlussvorlage erfolgt durch **die Ergänzung der Beschlussvorlage in Form einer standardisierten Anlage**, in der die Verwaltung alle für die Entscheidung relevanten Informationen übermittelt und auf Grundlage dieser Daten eine begründete Empfehlung abgibt, ob ein Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden sollte oder nicht. Je nach Fall legt die Verwaltung in diesem Zusammenhang bereits ein Grobkonzept für die Beteiligung vor oder gibt dieses in einer späteren Sitzung des jeweiligen Entscheidungsgremiums zu Beschluss. In welcher Weise digitale oder analoge Beteiligungsformate zum Einsatz kommen, hängt dabei vom jeweiligen Beteiligungsziel ab. Hier wird also der Anspruch verfolgt,

*„Qualifizierte Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorwiegend in – immer mehr –  
Leuchtturmprojekten, sondern als Routine in städtischen Planungs- und  
Entscheidungsprozessen“*

zu integrieren (Stadt Köln 2021b: 2). Ebenso integriert wird in der Regel auch ein späterer „WIE-Beschluss“ herbeigeführt – vergleiche Abbildung 3. Die systematische Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln sieht daher keinen neuen „Unterstützungsprozess“ wie in Nürnberg vor, sondern integriert die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung als immanenten Bestandteil in die bestehenden Entscheidungsprozesse. Dennoch gibt es auch neu geschaffene Institutionen:

Zentrale „Fachstelle“ und „Schaltzentrale“ ist in Köln das kooperative **Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung (BÖB)**, das operativ sowohl den Prozess der Entscheidungsvorbereitung als auch bei der Konzeptionierung und Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungen berät und unterstützt. Es achtet dabei jeweils auf die systematische Verzahnung des anstehenden Planungs- und Entscheidungsprozesses mit Kommunikations- und Beteiligungsbausteinen (Kommunikations- und Beteiligungsprozess) hin zu passgenauen Gesamtverfahren. Ziel dieser Vorgehensweise ist es, „die Perspektiven und Bedürfnisse aller vorrangig von einer Angelegenheit betroffenen Zielgruppen einzubeziehen“ (Stadt Köln 2021b: 4). Um diesem Ziel gerecht zu werden, sollen auf den jeweiligen Beteiligungsgegenstand ausgerichtete Formate eingesetzt werden, die die entsprechende Zielgruppe aktivieren und dabei explizit auch darauf ausgelegt sind, schwer erreichbare und sonst passive Mitglieder der Öffentlichkeit einzubeziehen.

Über diese Unterstützung *individueller* Konzeptionierung, Realisierung und Umsetzung einzelner Öffentlichkeitsbeteiligungen hinaus ist das BÖB verantwortlich für die *verfahrenübergreifende* „Qualitätsvereinheitlichung“ und **Markenbildung** der informellen Öffentlichkeitsbeteiligungen und sorgt – neben dem eigenen Aufbau von konzeptionellen Beratungs- und operativen Umsetzungs-Know-how im Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung als lernende Organisationseinheit – durch entsprechende Materialien, Arbeitshilfen (Werkzeug- und Methodenkoffer, Leitfaden für Öffentlichkeitsbeteiligung, Workshopmaterialien, ...) und Schulungsangeboten für den Aufbau und Transfer von Know-how in die unterschiedlichen Fachbereiche der Kölner Verwaltung.

Nicht zuletzt ist das BÖB auch die zentrale Schnittstelle für digitale Öffentlichkeitsbeteiligung und verantwortlich für das neu geschaffene **gesamstädtische, modulare Beteiligungsportal Meinung für Köln**.<sup>29</sup> Hier ist das BÖB – neben der konzeptionellen Beratung „E-Partizipation“ – Servicestelle und Teilprojektleitung für die digitalen Bausteine innerhalb der (in der Regel) crossmedial ausgelegten Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung mit analogen und digitalen Kommunikations- und Bausteinen. Neben der Funktion als Plattform für online-moderierte Dialoge im Rahmen crossmedialer Öffentlichkeitsbeteiligungen dient das Portal auch zur gesamstädtischen Kommunikation der systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung und ist zentraler **Baustein der verfahrenübergreifenden Markenbildung**. Hier informiert das BÖB über alle durchgeführten und aktiven Beteiligungsverfahren.

Das kooperative Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung verfügt für die Wahrnehmung der beschriebenen Rolle über insgesamt acht Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und einem jährlichen Budget von ca. 500.000 Euro, durch das auch externe Beratung und Unterstützung finanziert wird.

Neben dem städtischen Teil der BÖB, der insbesondere auf die Verwaltungs- und Entscheidungsprozesse ausgerichtet ist (⇒ Abbildung 3), ist der **stadtgesellschaftliche Teil des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung** (Kölner Freiwilligen Agentur e.V.) für die „Förderung von Teilhabe und Interesse“ verantwortlich und überwiegend zur Förderung der Kölner Beteiligungskultur „nach außen gerichtet“ indem es hier die zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure im Feld der politischen Willensbildung vernetzt und unterstützt. Das BÖB hat somit einen städtischen und einen zivilgesellschaftlichen Flügel (ähnlich dem Potsdamer Modell und der dortigen „WerkStadt für Beteiligung“)<sup>30</sup>.

Ein weiteres zentrales Strukturelement der Kölner Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung ist der **Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung** – vergleiche auch Abbildung 3. Der Beirat ist ein **Reflexions- und Beratungsgremium**. Er reflektiert Beteiligungsverfahren (systematischer Öffentlichkeitsbeteiligung) insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der Qualitätskriterien und Leitlinien und leitet daraus *verfahrenübergreifend* Verbesserungsmöglichkeiten ab, die auch in die Überarbeitung oder Fortschreibung der Leitlinien und Standards münden können. In diesem Sinne ist der Beirat zentraler Bestandteil des „lernenden Gesamtsystems“. Er ist trialogisch besetzt – hier sind die Perspektiven der organisierten und nicht organisierten Zivilgesellschaft, der Politik sowie der Verwaltung vertreten. Er hat sich eine eigene Geschäftsordnung geben, die unter anderem auch sein Besetzungsverfahren regelt (Stadt Köln 2021a: 17).

---

<sup>29</sup> vergleiche [www.meinungfuer.koeln](http://www.meinungfuer.koeln)

<sup>30</sup> vergleiche [buergerbeteiligung.potsdam.de/content/die-werkstadt-fuer-beteiligung](http://buergerbeteiligung.potsdam.de/content/die-werkstadt-fuer-beteiligung)

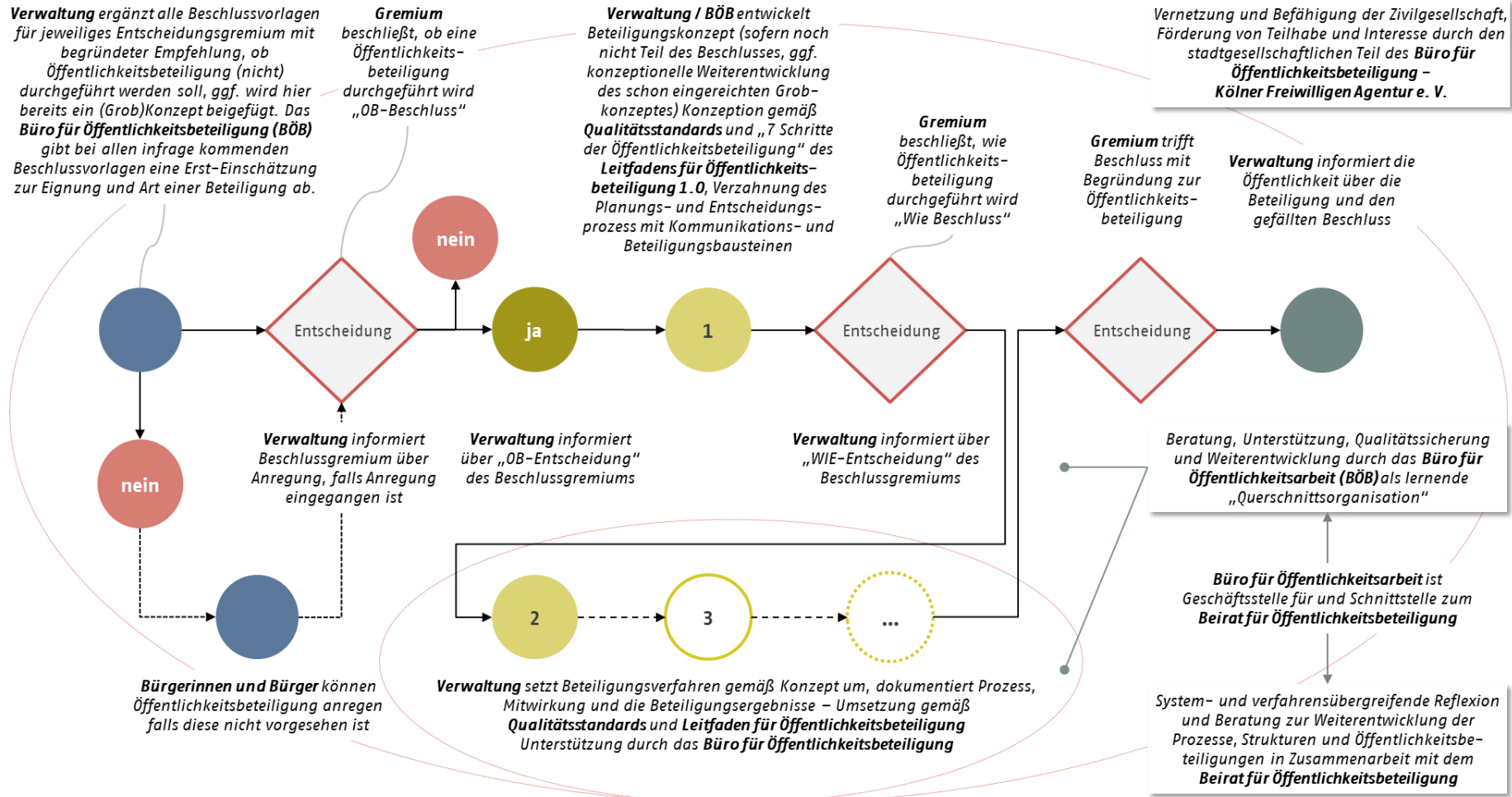


Abbildung 3: Stadt Köln – Strukturen und Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Eigene Abbildung unter Rückgriff auf eine Präsentation der Stadt Köln, Dr. Heinz, Stadtratshearing vom 17. Juni 2021, Folie 8 (Abruf 11.08.2021): [www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Der-Muenchner-Stadtrat/Hearing.html](http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Der-Muenchner-Stadtrat/Hearing.html)

Eine weitere Verfahrensinnovation ist, dass Kölnerinnen und Kölner zu allen Beschlussvorlagen, in denen (zunächst) keine Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Verwaltung empfohlen wird, eine **Öffentlichkeitsbeteiligung anregen** können. Sollte also durch die Verwaltung keine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen sein, wird dadurch gewährleistet, dass sich das entscheidungsrelevante Gremium dennoch explizit mit der Eignung eines Beteiligungsverfahrens für den jeweiligen Kontext befasst und gegebenenfalls anders entscheidet als zunächst vorgeschlagen (⇒ Abbildung 3).

**FAZIT** **Der Organisationsansatz der Stadt Köln ist sowohl durch seine auf Zentralität und Dezentralität als auch durch seine nach innen und nach außen ausgerichtete Orientierung gekennzeichnet:** Wie in Nürnberg werden auch in Köln die Kompetenzen an zentraler Stelle (hier durch das Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung) gebündelt. Hier wird das Wissen aufgebaut und institutionalisiert, wodurch es zu einer Verstärkung der Gewährleistung von Erfolgsfaktoren auf gesamtstädtischer Ebene kommt. Ebenso wird dadurch – neben seiner Wirtschaftlichkeit – ein einheitliches Vorgehen und somit auch eine Wiedererkennbarkeit aufseiten der Nutzerinnen und Nutzer informeller Öffentlichkeitsbeteiligung gewährleistet. Mehr oder expliziter als in der Stadt Nürnberg steht in Köln allerdings die Innovation der *gesamten* Öffentlichkeitsbeteiligung im Vordergrund. Hier geht es nicht nur um die Integration der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung in die bestehende Beteiligungspraxis (und dadurch ausgelöste Weiterentwicklungen) und die Implementierung dafür notwendiger Institutionen, sondern um die Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Beteiligungskultur insgesamt. Dies geht zurück auf eine sehr engagierte und gut organisierte Zivilgesellschaft, die die bestehenden Verhältnisse seinerzeit massiv kritisierte und Mitauslöser der Leitlinienentwicklung in Köln war. Eingedenk dieser Tatsache wurde daher zusätzlich ein dezentraler Ansatz gewählt, indem das „Ob“ und „Wie“ informeller Öffentlichkeitsarbeit (zukünftig gesamtstädtisch) integraler und expliziter Bestandteil jeder Beschlussvorlage und damit Gegenstand in allen Entscheidungsprozessen aller politischen Beschlussgremien sind und somit die damit verbundenen Leitlinien und konzeptionelle Standards „dezentral Einzug“ in das politisch-administrative Handeln erhalten. Die von Beginn an wichtige Rolle der Zivilgesellschaft bzw. der Austausch zwischen Politik, Verwaltung und (organisierter und nicht organisierter) Zivilgesellschaft zeigt sich nicht zuletzt auch darin, dass ein trialogisch besetztes Gremium von Beginn an eine wichtige Rolle in der Entwicklung der Beteiligungskultur der Stadt Köln spielt, zunächst als „Konzeptionsgremium“ und „Arbeitsgremium Bürgerbeteiligung“ zur Erarbeitung der Leitlinien und aktuell als „Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung“, als Reflexions- und Beratungsgremium der nun stufenweisen Umsetzung der Leitlinien in die Praxis. Diese Offenheit gegenüber der Zivilgesellschaft hat ein weiteres wichtiges Merkmal des Kölner Ansatzes hervorgebracht, nämlich die Institutionalisierung des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung mit seinem Verwaltungs- und seinem stadtgemeinschaftlichen Flügel. Sowohl der stadtgemeinschaftliche Teil des BÖB als auch der Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung stehen – neben der gesamtstädtischen „Binnenentwicklung“ der Öffentlichkeitsbeteiligung in Politik und Verwaltung – für eine Öffnung und Orientierung „nach außen“ in Richtung Stadtgesellschaft. Es geht in Köln also nicht nur um eine Öffnung durch die Etablierung (im Sinne der Leitlinien) vielversprechender Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung, die eine Beteiligung und Mitwirkung an Planungs- und Entscheidungsprozessen ermöglichen. Es geht in der Stadt Köln auch um eine Beteiligung auf einer größeren Flughöhe, die die



Öffentlichkeitsbeteiligungen selbst – und damit die Weiterentwicklung der Qualitätsstandards und die durch die Leitlinien vorgesehen Strukturen und Prozesse – in den Blick nehmen und zum Reflexions- und Beteiligungsgegenstand machen.

### 4.2.3 Landeshauptstadt München – PlanTreff

Die Landeshauptstadt München hat mit dem PlanTreff ebenfalls bereits Erfahrungen systematischer Öffentlichkeitsbeteiligung innerhalb des Referates für Stadtplanung und Bauordnung (Planungsreferat) vorzuweisen.<sup>32</sup> Im PlanTreff werden innerhalb des Planungsreferates fachbereichsübergreifend Kompetenzen und Aufgaben zusammengeführt – dazu gehören die folgenden Schwerpunkte:

- Zentrale Öffentlichkeitsarbeit – Koordination referatsweit
- Öffentlichkeitsarbeit Allgemein – Kommunikation übergeordneter Themen
- Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation und Partizipation für die Stadtentwicklungsplanung
- Bürgerschaftliches Engagement

Im Schwerpunkt „Öffentlichkeitsarbeit für die Stadtentwicklungsplanung, Kommunikation und Partizipation“ unterstützt der PlanTreff die Fachbereiche der Stadtentwicklungsplanung bei der Konzeptionierung und Umsetzung von Öffentlichkeitsbeteiligungen. Im Einzelnen sind dies folgende Unterstützungsleistungen:

- **Vorbereitung des Beschlussentwurfes.** Hier unterstützt PlanTreff bei der grundsätzlichen Ausrichtung der geplanten Öffentlichkeitsbeteiligung. Es wird insbesondere geklärt, auf welcher Stufe die Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden soll: Wird die Öffentlichkeit (über eine Planung) informiert? Wird ein vorliegender Entwurf mit der Öffentlichkeit diskutiert und welche Ziele werden damit verfolgt? Oder wird die Öffentlichkeit an der Entwicklung eines Entwurfes hinsichtlich welcher Fragestellungen, Zielgruppen und vorhandener Beteiligungsspielräume beteiligt? Mit diesen und weiteren Fragen unterstützt PlanTreff die Fachabteilung bei der Entwicklung des Beschlussentwurfes, in dem bereits grundsätzliche konzeptionelle Ziele und Bausteine formuliert werden.
- **Unterstützung bei der Konzeptionierung.** Sobald die Umsetzung positiv beschieden wurde, unterstützt PlanTreff den oder die Fachbereiche bei der feinkonzeptionellen Ausarbeitung der geplanten Öffentlichkeitsbeteiligung wozu insbesondere die Zeitplanung und ihre fachlichen Meilensteine, die damit (mit Blick auf die jeweils identifizierten Zielgruppen) verwobenen Beteiligungs-, Kommunikations- und Informationsbausteine oder die Ausarbeitung von Beteiligungsfragen und Beteiligungsgegenständen gehören.

---

<sup>32</sup> vergleiche [www.murnchen.de/plantreff](http://www.murnchen.de/plantreff)

- **Unterstützung bei der Realisierung und Umsetzung.** PlanTreff übernimmt nach Absprache für die Fachbereiche die feinkonzeptionelle Planung und Umsetzung der vorgesehenen analogen oder digitalen Beteiligungsformate.<sup>33</sup> Wird für die Umsetzung (zum Beispiel eine Moderation oder bei der redaktionellen Befüllung der Plattform München Mitdenken<sup>34</sup> mit Informationen zum geplanten Verfahren) externe Unterstützung benötigt, unterstützt PlanTreff bei der Formulierung der entsprechenden Leistungsbeschreibung und der Erstellung der dafür notwendigen Ausschreibung. Ebenso übernimmt PlanTreff die Erarbeitung von Informationsbausteinen und Informationsmaterialien.
- **Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation einschließlich Social Media.** PlanTreff verwebt das Beteiligungsverfahren mit Kommunikationsmaßnahmen, indem beispielsweise für Beteiligungsbausteine geworben wird, um zur Beteiligung zu mobilisieren, oder Beteiligungsergebnisse (auch Zwischenergebnisse) kommuniziert werden.

Als Kompetenzstelle befördert der PlanTreff auf diese Weise auch die Anwendung referatsweiter Qualitäts- und Gestaltungskriterien bei der Vorbereitung und Durchführung oder auch der Vergabe von Öffentlichkeitsbeteiligungen. Als Koordinierungsstelle stimmt er zudem ein referatsweites Arbeitsprogramm ab und verschafft sich so einen Überblick zu Beschlüssen, in denen eine Beteiligung vorgesehen ist. Als Koordinierungsstelle laufen bei ihr alle Fäden zusammen. Sie ist daher auch verantwortlich für die Plattform München Mitdenken (⇒ Kapitel 8), mit der der PlanTreff über alle anstehenden Projekte und Verfahren des Referats eine stadtweite **Vorhabenliste** pflegt: „Wo kann ich mich informieren oder beteiligen?“<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Die Umsetzung von Beteiligung für Politik etwa in Bezirksausschüssen oder andere fachpolitische Gremien fällt nicht in die Umsetzung vom PlanTreff.

<sup>34</sup> zur Plattform „München Mitdenken“ ⇒ Kapitel 8

<sup>35</sup> vergleiche [www.muenchen-mitdenken.de/mm\\_vorhaben](http://www.muenchen-mitdenken.de/mm_vorhaben) (Abruf: 28.09.2021)

## 5 Weiterentwicklung initiiierender Beteiligung

Die gesamtstädtische Weiterentwicklung der Beteiligungskultur adressiert auch die initiierenden Formen der Beteiligung (⇒ 3.2). So widmen sich die folgenden zwei Abschnitte zum einen der Ableitung von Stärken und Schwächen aus der in Abschnitt 3.2 erfolgten Bestandsaufnahme sowie zum anderen der Darstellung der Praxis initiiierender Beteiligung in der spanischen Hauptstadt Madrid als Best Practice-Beispiel.

### 5.1 Stärken und Schwächen der bestehenden Praxis

Initiiierende Beteiligung hat zum Ziel, Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu bieten, Anliegen in bereits laufende Prozesse „einzubringen“ oder selbst Prozesse politischer Entscheidungsfindung anzustoßen. Eine Analyse der in dieser Hinsicht bestehenden Beteiligungspraxis auf Grundlage der aktuell gültigen Bestimmungen sowie den von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft artikulierten Hinweisen im Rahmen der erfolgten Fokusgruppengespräche ergibt ein differenziertes Bild.

**Tabelle 5: LH München – Stärken und Schwächen der initiierenden Beteiligung (Fokusgruppenergebnisse)**

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausschöpfende Nutzung bestehender Instrumente initiierender Beteiligung durch engagierte Zivilgesellschaft</li> <li>- Hohe Eigeninitiative von Bezirksausschüssen in Bezug auf kreativen Formaten initiierender Beteiligung<sup>36</sup></li> <li>- Mit dem Bürgerbegehren und den Bürgerentscheiden in Relation zu anderen Bundesländern „großzügige“ Möglichkeiten der direkten Einflussnahme<sup>37, 38</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schwach ausgeprägte, ausbaufähige digitale Präsenz der Bezirksausschüsse, vor allem im Hinblick auf vorhandene Informations- und Beteiligungsangebote</li> <li>- Fehlen attraktiver unterjähriger beziehungsweise anlassbezogener Möglichkeiten der initiierenden Beteiligung</li> <li>- In Bezug auf die bestehenden Bürgerversammlungen: Fehlen aktivierender Elemente, unausgeglichene Redeanteile zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Verwaltung und ungenügender Raum für Austausch</li> <li>- Fehlen einer stadtweiten und bezirksbezogenen Plattform, auf der Beteiligungsangebote übergreifend und zentral an einer Stelle zu finden sind</li> <li>- Konzeptionelle Schwächen bei der bestehenden Form des Stadtbezirksbudgets (Transparenz, fehlende gesamtstädtische Perspektive)</li> </ul>

Anhand der in Tabelle 5 gegenübergestellten Stärken und Schwächen lassen sich zentrale Potenziale für die Weiterentwicklung der Praxis initiiierender Beteiligung ableiten. So scheint in erster

<sup>36</sup> Beispielhaft sei an dieser Stelle das Projekt der Kinder- und Jugendbeteiligung „Lasst uns mal ran!“ zu nennen. <https://www.lasstunsmalran.de/>

<sup>37</sup> Gemeindeordnung (GO) für den Freistaat Bayern, Art. 18a, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO-18a>

<sup>38</sup> Landkreisordnung (LKrO) für den Freistaat Bayern, Art. 12a, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayLKrO-12a>

Linie die Bürgerversammlung als gesetzlich verankertes Gremium grundsätzlich eine hohe Akzeptanz zu genießen, während zugleich vonseiten sämtlicher Anspruchsgruppen Handlungsbedarf hinsichtlich ihrer Ausgestaltung kenntlich gemacht wird. Dabei sind die Bayerische Gemeindeordnung und ihre Vorgaben für die Bürgerversammlungen entsprechend zu berücksichtigen. Auch das bestehende Konzept des Stadtbezirksbudgets findet hohe Zustimmung. Zugleich besteht Potenzial für ein ergänzendes, digitales (und dadurch transparenteres) Verfahren auf der stadtweiten Ebene. Darüber hinaus bestehen diverse Beteiligungsangebote, welche in ihrer Sichtbarkeit und Auffindbarkeit gestärkt werden sollten. Hier kann die Einführung einer stadtweiten Beteiligungsplattform eine bedeutsame Rolle spielen und dabei Türen in Richtung einer Weiterentwicklung unterjähriger Beteiligungsmöglichkeiten öffnen. Folglich wird im nächsten Abschnitt die Praxis initiiertender Beteiligung in Madrid und die von Consul dabei ausfüllende Rolle als Best-Practice-Beispiel aufgegriffen, um **weiter unten** zentrale Maßnahmen für die Weiterentwicklung der initiierten Beteiligung zu formulieren (⇒ Kapitel 7).

## 5.2 Hauptstadt Madrid – Beteiligung von unten

„Wenn Sie sich beteiligen, entscheiden Sie“ – mit diesem Slogan wirbt die spanische Hauptstadt Madrid für ihr mittlerweile etabliertes ganzheitliches Angebot der Öffentlichkeitsbeteiligung. Dabei setzt Madrid auf das vorhandene Potential digitaler Teilhabe und bündelt die dazugehörigen Formate auf ihrer stadtweiten Beteiligungsplattform DECIDE MADRID, welches auf der Open Source-Software Consul basiert.<sup>39</sup> Ausgerufenes Ziel Madrids ist es, durch ein vielfältiges und zugleich machtvolles Partizipationsangebot das bürgerschaftliche Engagement in der Stadt zu fördern und durch Beteiligung und Dialog das Maß an Demokratie und Pluralität in der Stadtgesellschaft zu erhöhen. Zu den Formen initiiertender Beteiligung, die dazu beitragen sollen gehören in Madrid vor allen Dingen folgende Angebote, welche vereinzelt auch direktdemokratische Charakteristika aufweisen:

- **Bürgerdebatten.** Im Rahmen von Bürgerdebatten haben Bürgerinnen und Bürger die Gelegenheit, ihre Meinung in Form von Kurzbeiträgen zu kommunizieren. Diese können von anderen eingesehen, kommentiert und bewertet werden. Auch die Kommentare sind wiederum bewertbar. Die Debatten sollen Raum für die Ideenentwicklung innerhalb der Bürgerschaft bieten.
- **Bürgervorschläge.** In Ergänzung zu den Bürgerdebatten haben Bürgerinnen und Bürger im Rahmen von Bürgervorschlägen jederzeit die Möglichkeit, Vorschläge in ein **zweistufiges, qualifiziertes Abstimmungsverfahren** zu überführen. Vorschläge können von allen angemeldeten Nutzerinnen und Nutzern abgegeben, kommentiert und diskutiert werden. Einwohnerinnen und Einwohner können Vorschläge per Abgabe eines Unterstützer-votums in die zweite Stufe des Abstimmungsverfahrens wählen. Dazu ist die Unterstützung von mindestens einem Prozent der Personen mit Stimmrecht erforderlich, wobei stimmberechtigt alle Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Madrid im Alter von mindestens 16 Jahren sind. In Madrid liegt dieses Quorum zurzeit bei 27.662 Bürgerinnen und Bürger. Erreicht der eingereichte und für die Abstimmung qualifizierte Vorschlag im zweiten Verfahrensschritt die einfache Stimmenmehrheit, dann gilt der Vorschlag als verabschiedet und muss vom Stadtrat angenommen werden, sofern dieser die Kompetenz

<sup>39</sup> vergleiche [decide.madrid.es](https://decide.madrid.es) (Abruf: 27.09.2021)

über den zu entschiedenen Sachverhalten innehat.

- **Bürgerhaushalte:** Im Rahmen eines halbjährigen Beteiligungsprozesses stellt der Stadtrat der Stadt Madrid jährlich einen festgelegten Betrag des Haushalts bereit. Das Budget ist dabei unterteilt zwischen einem stadtweiten und stadtbezirksbezogenen Werten, über den Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt verfügen können. Im Jahr 2019 hat die Stadt Madrid beispielsweise 30 Millionen Euro stadtweit bereitgestellt, wobei kumuliert unter den Stadtbezirken noch ein größeres Budget zu verzeichnen war. Einwohnerinnen und Einwohner haben die Möglichkeit in einem stufenweisen Verfahren Vorschläge für die (Teil-)Verwendung des Budgets einzureichen, zu diskutieren und über diese abzustimmen. Das Ergebnis der Abstimmung ist unter Berücksichtigung der Umsetzbarkeit und Kompetenzlage für den Stadtrat bindend.

Um ein valides Abstimmungsergebnis zu gewährleisten, ist für die Teilnahme an auf der Beteiligungsplattform laufenden Abstimmungen jeglicher Art ein verifiziertes Konto notwendig. Ein einfaches Konto hingegen genügt, um Vorschläge einzureichen oder zu kommentieren. Alternativ zu beiden Kontoarten steht es den Bürgerinnen und Bürgern frei, sich in eines von 26 in der Stadt befindlichen Bürgerbüros zu begeben, um Vorschläge und Abstimmungen vor Ort vorzunehmen.

Die von der Stadt Madrid angebotenen Beteiligungsformate bewegen sich in ihrer Konzeption innerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen, die das dortige Landes- und Kommunalrecht vorgibt. Mögliche Adaptionen sich bewährter Instrumente durch die Landeshauptstadt München sind demnach stets unter Berücksichtigung der in der Bayerischen Gemeindeordnung geltenden Bestimmungen zu denken. Zudem gilt es zu beachten, dass in der zwar noch jungen Geschichte des obenstehenden „Beteiligungsgerüsts“ bisher nur zwei Bürgervorschläge das erforderliche Ein-Prozent-Quorum erreicht haben, welche zu den ersten aller Vorschläge auf der stadtweiten Beteiligungsplattform gehört haben, was unter anderem Fragen hinsichtlich der Bekanntheit, Zugänglichkeit und Akzeptanz des Beteiligungsangebotes aufwirft.

Zugleich stellt Madrid durch sein weitreichendes Portfolio an Formaten initiiertender Beteiligung eine Inspirationsquelle für in dieser Hinsicht mögliche Weiterentwicklungen in der Landeshauptstadt München dar (⇒ Kapitel 7).

## 6 Maßnahmen (M) zur systematischen Weiterentwicklung der analogen und digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Landeshauptstadt München

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Zielsetzungen und Fragestellungen (⇒ Kapitel 2), Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken (⇒ Kapitel 4.1), der Best-Practice-Beispiele (Kapitel ⇒ 4.2) und Vorschläge, die im Rahmen der Analysephase (⇒ Kapitel 10) ermittelt wurden, werden im Folgenden Maßnahmen (M) zur systematischen Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in München vorgeschlagen. Dabei orientieren sich die Maßnahmen und ihre schrittweise Umsetzung (⇒ Kapitel 9) an den weiter oben vorgestellten Modellen der Städte Nürnberg (⇒ 4.2.1) und Köln (⇒ 4.2.2). Das Nürnberger Modell bietet sich als Vorbild an, weil es im direkten Zusammenhang mit der Einführung einer gesamtstädtischen Teilnehmungsplattform entwickelt wurde. Auch in München ist die koordinierte Nutzung einer gesamtstädtischen Plattform (einer der) Auslöser für die Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Empfehlung zur Umsetzung der beiden weiter unten ausführlicher beschriebenen Maßnahmen M1 und M2, nämlich die

- Einrichtung und Etablierung der organisatorischen Einheit **Fachstelle Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation (M1)** und der
- Einrichtung und Etablierung der organisatorischen Einheit **Steuerungskreis Öffentlichkeitsbeteiligung (M2)**,

leitet sich daher aus den positiven Erfahrungen des Nürnberger Modells ab. Beide Maßnahmen sind Garant für eine systematische und geordnete Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung, die durch die Einführung der gesamtstädtischen Plattform in der Landeshauptstadt (sprich: Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung) „getriggert“ wird. In Köln wird die Weiterentwicklung und gesamtstädtische Koordinierung auch mit Blick auf die Beteiligungskultur insgesamt und Einbindung der Zivilgesellschaft vorangetrieben. Hier hat sich insbesondere „Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung“ als wichtiger Motor und Schnittstelle der koordinierten und konstruktiven Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft erwiesen. Die Umsetzung der Maßnahme M3

- **Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung (BÖ)**

wird aufgrund ähnlicher Ausgangssituation (insbesondere: starke zivilgesellschaftliche Institutionen) daher auch für die Landeshauptstadt München empfohlen. In den folgenden Abschnitten werden die spezifischen Verantwortungsbereiche und Aufgaben der Maßnahmen M1, M2 und M3 erläutert und jeweils weitere konkrete Maßnahmen und Projekte abgeleitet und vorgeschlagen. Diese Maßnahmen werden jeweils ihrer Zugehörigkeit nach nummeriert. Beispielsweise werden Maßnahmen, die der Fachstelle Öffentlichkeitsarbeit und Partizipation (FÖ) zugeordnet sind mit M1.1, M1.2, usw. nummeriert.

Zum anderen werden

- **Zusammenarbeitsprozesse und Schnittstellen (M4)**

zwischen diesen neu zu etablierenden und vorhandenen institutionellen Einheiten vorgeschlagen, durch die eine koordinierte Zusammenarbeit und Umsetzung der gesamtstädtischen Unterstützungsstruktur gewährleistet werden.

Sowohl die neu zu schaffenden Organisationseinheiten (M1-M3) als auch die gleichzeitig vorgesehenen Prozesse und Schnittstellen (M4) sollen schrittweise in Ausbaustufen implementiert werden (⇒ Kapitel 9). Dabei sind die oben beschriebenen Modelle der Städte Nürnberg und Köln ebenfalls wichtige Impulsgeber: Empfohlen wird, zunächst Prozesse in Anlehnung an das Nürnberger Modell einzuführen, um dadurch stadtintern den koordinierten Einsatz der gesamtstädtischen Plattform und eine qualitativ hochwertige Umsetzung digital unterstützter (crossmedialer) Öffentlichkeitsbeteiligung zu gewährleisten. Auf der Basis dieses „institutionellen Kerns“ wird weiterhin der schrittweise Ausbau der Prozesse und Strukturen in Anlehnung an das Kölner Modell empfohlen, um die digitale und analoge Öffentlichkeitsbeteiligung und die mit ihr verbundene Beteiligungskultur über die koordinierte Nutzung der gesamtstädtischen Plattform hinaus insgesamt in den Blick zu nehmen und weiterzuentwickeln. Die empfohlenen Ausbaustufen werden im ⇒ Kapitel 9 „Umsetzungsplan – Roadmap“ vorgestellt.

Zielsetzung ist, die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung als damit „immer mitgedachten“ (sprich: integralen) Bestandteil der fachpolitischen Planungs- und Entscheidungsprozesse zu etablieren. Dabei geht es nicht darum, informelle Öffentlichkeitsbeteiligung zu „inflationieren“, sondern – wie in Köln auf gesamtstädtischer Ebene (⇒ 4.2.2) oder in München durch das PlanTreff (⇒ 4.2.3) auf Referatsebene – auf der Basis klarer Kriterien und Prozesse jeweils genau hinzuschauen, ob eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden soll oder nicht. Und wenn eine Durchführung vorgesehen ist, dann auf der Basis gesamtstädtisch anerkannter und etablierter Qualitäts- und Verfahrenskriterien.

## 6.1 M1 – Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation (FÖ)

Bedeutender Baustein der Konzeption zur systematischen (Weiter-)Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung ist die **Maßnahme M1**, nämlich die Einrichtung und Etablierung einer referatsübergreifenden **Fachstelle Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation (FÖ)**. Ihr kommt eine zentrale Funktion innerhalb der systematischen Entwicklung und Realisierung analoger und digitaler Beteiligung in der Landeshauptstadt München zu. Denn ihr vorgesehener Verantwortungsbereich spannt sich über mehrere Ebenen, von operativer Unterstützung bis hin zur strategischen Steuerung (vergleiche Abbildung 4):

- Unterstützung bei der individuellen Konzeptionierung, Planung und Realisierung konkreter Verfahren der informellen Öffentlichkeitsbeteiligungen
- gesamtstädtische Koordinierung und Teilprojektleitung für Online-Bausteine in Verfahren informeller Öffentlichkeitsbeteiligung auf der gesamtstädtischen Plattform,
- die gesamtstädtische Koordinierung aller Öffentlichkeitsbeteiligungen durch zentrale Informationen und Kommunikation
- systematischer und koordinierten Aufbau und Ausbau der Beteiligungskompetenzen in

## Verwaltung und Zivilgesellschaft

- koordinierte Umsetzung der vorgesehenen Zusammenarbeitsprozesse (M4)
- Etablierung verfahrens- und referatsübergreifender Qualitätsstandards und Standardisierungsprozesse und der (dazu notwendigen) Etablierung von Evaluations- und Reflexionsprozessen

Quer dazu liegt die Aufgabe, die Nutzung und Weiterentwicklung der gesamtstädtischen Beteiligungsplattform zu koordinieren und zu etablieren und durch sie und alle anderen genannten Bereiche eine **Beteiligungskultur** und „Münchner Beteiligungsmarke“ zu entwickeln – vergleiche Abbildung 4:

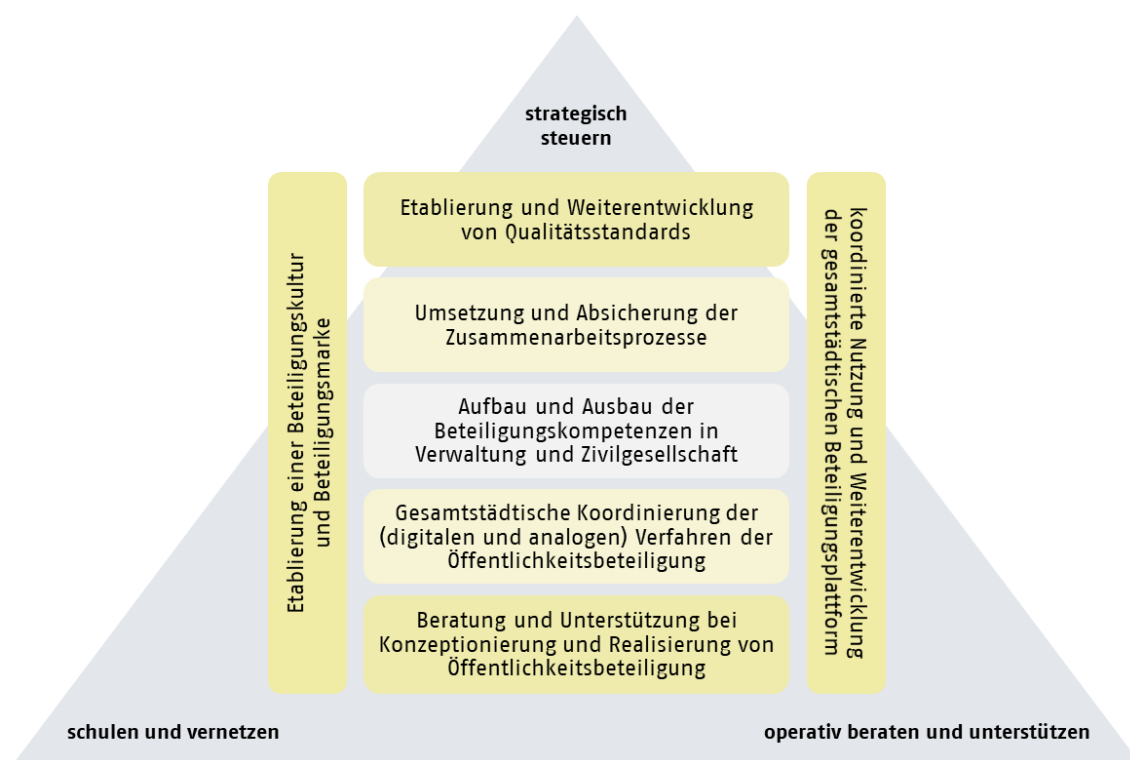


Abbildung 4: LH-München – Verantwortungsbereich der vorgesehenen Fachstelle (FÖ)



Konkret sind folgende Funktionen und Aufgaben vorgesehen, die mit der Einrichtung der Fachstelle ÖP in der Landeshauptstadt verbunden sind:

### 6.1.1 Servicestelle für die Referate

Die Fachstelle unterstützt die Fachbereiche, die eine (digital unterstützte) Öffentlichkeitsbeteiligung planen und durchführen wollen.<sup>40</sup> Die Unterstützung kann in unterschiedlichen Phasen des gesamten Projektzyklus erfolgen. Insbesondere erfolgt – im Rahmen des vorgesehenen Prozesses (⇒ 6.4) – eine **Anlaufberatung**, um gemeinsam mit dem betreffenden Fachbereich auszuloten, inwiefern eine vorgesehene Online-Beteiligung als Teil einer crossmedialen Öffentlichkeitsbeteiligung sinnvoll ist oder nicht. Zu diesem Zeitpunkt kann zum Beispiel bereits ein **Grobkonzept** (⇒ Abbildung 5) erstellt werden. Ausdrücklich übernimmt die Fachstelle die **konzeptionelle und technische Beratung** hinsichtlich der möglichen Ausgestaltung der Online-Beteiligung auf der gesamtstädtischen Plattform innerhalb des angedachten Gesamtverfahrens. Dabei kann sie auch bei der Vorbereitung von Beschlussvorlagen unterstützend einbezogen werden, auf deren Basis eine Entscheidung für (oder gegen) die geplante, in der Vorlage bereits in groben Zügen skizzierte Öffentlichkeitsbeteiligung in den entsprechenden Beschlussgremien herbeigeführt wird. Ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung beschlossen, kann die Fachstelle den Fachbereich bei der weiteren Erstellung des **Feinkonzeptes** (⇒ Abbildung 5) beziehungsweise Planung des (in der Regel crossmedial ausgerichteten) Beteiligungsverfahrens unterstützen. Ebenso kann die Fachstelle den Fachbereich bei der **Erstellung von Ausschreibungen** und Ausformulierung von Arbeitspaketen unterstützen, die an Agenturen (Feinkonzeption, Planung, Moderation, usw.) zur externen Unterstützung vergeben werden sollen. Durch ihre **Anlaufs- und Durchführungsberatung** kann die Servicestelle – etwa durch den Rückgriff auf die stadtweiten Grundsätze oder Checkliste (⇒ 6.1.4) oder anderer in der Verwaltung bereits vorliegender Leitlinien oder Qualitätskriterien (zum Beispiel für die Beteiligung von Kinder- und Jugendlichen oder zur inklusiven Beteiligung von Menschen mit Behinderungen – nicht nur die konzeptionelle Qualität einzelner geplanten Verfahren fördern, sondern auch die gesamtstädtische Qualitätssicherung und Markenbildung gewährleisten.

In jedem Fall übernimmt die Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation die **Teilprojektleitung** für die vorgesehene(n) **Online-Beteiligung(en)** und übernimmt hier in enger Abstimmung mit dem federführenden Fachbereich wichtige Aufgaben:

- **Technische Konfiguration und Einrichtung** des Projektraumes<sup>41</sup> auf der Plattform für die crossmediale Öffentlichkeitsbeteiligung mit entsprechendem Informationsbereich und vorgesehenen Beteiligungsformaten.
- **Redaktionelle Konfiguration und Einrichtung:** Unterstützung bei der Strukturierung und dem Einstellen von verfahrensrelevanten Informationsbausteinen zum gesamten Betei-

<sup>40</sup> Zunächst wird die Unterstützung nur auf Verfahren begrenzt (und durch den Steuerungskreis eingegrenzt), die eine Online-Beteiligung (als Baustein einer Öffentlichkeitsbeteiligung) vorsehen. In einer späteren Ausbaustufe wird die Servicefunktion auf alle Öffentlichkeitsbeteiligungen ausgeweitet (also auch die, die (abgesehen von Informationen über das Verfahren) keine Online-Beteiligung auf der gesamtstädtischen Plattform vorsehen (⇒ Kapitel 9 „Umsetzungsplan – Roadmap“))

<sup>41</sup> Als „Projektraum“ wird ein auf der städtischen Plattform mit entsprechenden Nutzer- und Gruppenregeln abgrenzbarer Bereich definiert, der für eine Öffentlichkeitsbeteiligung einem Fachbereich zur Verfügung gestellt wird. Damit sind funktionale Implikationen verbunden, die es entsprechend bei der Weiterentwicklung der gesamtstädtischen Plattform zu berücksichtigen gilt (⇒ Kapitel 8).

ligungsverfahren und seiner digitalen (auf der Plattform) oder analogen Beteiligungsmöglichkeiten („Wie-Informationen“). Und Unterstützung bei der Strukturierung und Einstellen von Informationen zum Beteiligungsgegenstand („Was-Informationen“), insbesondere die redaktionelle Konfiguration und „Bestückung“ der Beteiligungsformate mit den vorgesehenen Beteiligungsthemen und -fragen, oder Kategorien zur Strukturierung der Beteiligung. Oder es werden entsprechende Zugänge bereitgestellt, damit die Fachstelle oder beauftragte Dritte entsprechende Informationen einstellen.<sup>42</sup>

- **Online-Moderation.** Die Fachstelle kann den Fachbereich bei der Moderation der Online-Beteiligung unterstützen oder entsprechende Zugänge auf die Moderationsschnittstelle für die Fachstelle oder beauftragte Dritte bereitstellen.<sup>43</sup> Die Online-Moderation kann dabei – je nach vorgesehener Online-Beteiligung und zur Beteiligung anstehendem Thema – auf unterschiedlichen Moderationsstufen durchgeführt werden<sup>44</sup> – und in Absprache mit der federführenden Fachstelle komplett oder teilweise (arbeitsteilig) mit der Fachstelle oder einem beauftragten Dritten übernommen werden.

Maßnahme M1.1 – Entwicklung eines Nutzerhandbuchs, Handreichungen und Checklisten zur gesamtstädtischen Plattform.

- **Anlassbezogene Plattform-Schulungen.** Die Fachstelle kann Fachbereiche (oder beauftragte Dritte) anlassbezogen schulen, zum Beispiel im Umgang mit der Redaktions- oder Moderationsschnittstelle der gesamtstädtischen Plattform.

Maßnahme M1.2 – Entwicklung von Konzepten und Bausteinen für anlassbezogene Schulungen zur Nutzung der gesamtstädtischen Plattform.

- **Prozesskommunikation und redaktionelle Begleitung.** Die Fachstelle kann den federführenden Fachbereich vor, während und nach Abschluss der Online-Beteiligung(en) bzw. des gesamten (crossmedialen) Beteiligungsverfahrens bei der Kommunikation des Verfahrens durch das Einstellen entsprechender redaktioneller Bausteine zum Start, zur Kommunikation von Zwischenergebnissen oder auch durch sonstige regelmäßige Informationen zum Stand des Verfahrens (auch nach Abschluss der eigentlichen Beteiligung) auf der Plattform unterstützen oder entsprechende Zugänge zum Projektraum bereitstellen. Nach Abschluss einer Online-Beteiligung stellt die Fachstelle dem federführenden Fachbereich **Exporte der Online-Beteiligung zur Auswertung** zur Verfügung (Export von Beiträgen und Kommentaren). Ebenso werden quantitative Zahlen zur Nutzung der Plattform (Anzahl der Zugriffe, Anzahl der Bewertungen, ...) oder entsprechende Zugänge beziehungsweise Auswertungsfunktionen<sup>45</sup> verfügbar gemacht.

<sup>42</sup> Damit sind auch technische Implikationen für die gesamtstädtische Plattform verbunden (⇒ Kapitel 8).

<sup>43</sup> Damit sind auch technische Implikationen für die gesamtstädtische Plattform verbunden (⇒ Kapitel 8).

<sup>44</sup> Der Einfachheit halber kann grob zwischen einfacher Moderation im Modus „Polizeifunktion“ und „proaktiver Moderation“ unterschieden werden. Bei Ersterer kontrolliert die Online-Moderation Beiträge und blendet Beitrag mit Verstoß gegen die Dialogregeln aus (oder gibt sie nicht frei). Sie tritt dabei selbst nicht selbst in Erscheinung. Bei Letzterer moderiert sie sichtbar durch eigene Moderationsbeiträge und nimmt sowohl mit Blick auf den „Tonfall“ (Dialogregeln) als auch mit Blick auf die inhaltliche Diskussion an dem Dialog (pro)aktiv teil, um so eine wertschätzende, sachliche und vertiefende Diskussion zu fördern und zu unterstützen.

<sup>45</sup> Damit sind auch technische Implikationen für die gesamtstädtische Plattform verbunden (⇒ Kapitel 8).

## 6.1.2 Koordinierungsstelle gesamtstädtisches Management Öffentlichkeitsbeteiligung und Plattform

Neben ihrer Servicefunktion für die Fachbereiche bei der (jeweils: individuellen) Anlauf- und Umsetzungsplanung (digitaler) Öffentlichkeitsbeteiligungen kommt der Fachstelle eine verfahrensübergreifende Funktion als Koordinierungsstelle. Hier laufen die Fäden über alle (in der Anfangszeit mit dem Fokus: digital unterstützte) Öffentlichkeitsbeteiligungen zusammen. Damit kommt ihr die Verantwortung zu, nicht nur die einzelnen Verfahren als Servicestelle zu unterstützen, sondern die Verfahren mit- und untereinander mit Blick auf ihre Beteiligungsphasen abzustimmen. Durch ein **gesamtstädtisches Management der Öffentlichkeitsbeteiligung** sorgt sie dafür, dass die Verfahren (als Mindestziel) sich nicht gegenseitig „stören“ oder (bestenfalls) so aufeinander abgestimmt werden, dass Synergieeffekte erzielt werden. Dies gilt insbesondere für Öffentlichkeitsbeteiligungen mit verwandten oder eng aneinandergrenzenden Beteiligungsgegenständen. Zum gesamtstädtischen Management der Öffentlichkeitsbeteiligung gehören weiterhin die folgenden Verantwortungsbereiche:

- **Bündelung der verfahrensübergreifenden Informationen** und Schaffung entsprechender gesamtstädtische **Einstiegspunkte**, insbesondere hinsichtlich aller geplanten, laufenden oder abgeschlossenen (digitalen)<sup>46</sup> Öffentlichkeitsbeteiligungen in München.<sup>47</sup>

Maßnahme M1.3 – Einrichtung einer referatsübergreifenden Begleitgruppe für den internen Fach- und Informationsaustausch.

Dazu **vernetzt** sie als Koordinierungsstelle **Akteure aus den Referaten**, die in den jeweiligen Referaten in beteiligungsrelevanten Fachbereichen arbeiten oder mit der referatsinternen Koordinierung oder Befassung mit dem Thema Öffentlichkeitsbeteiligung betraut sind. Dafür richtet die Fachstelle eine Arbeitsgruppe (**Begleitgruppe Öffentlichkeitsbeteiligung**) ein, die sich regelmäßig (zum Beispiel einmal pro Quartal) trifft und sich über aktuelle oder geplante Verfahren untereinander und mit der Fachstelle austauscht (⇒ M1.3). Hier kann beispielsweise auch der Austausch mit Akteuren der „Koordinierungsstelle Kinder- und Jugendpartizipation“ oder der referatsübergreifenden Projektarbeitsgruppe erfolgen, die sich mit der Förderung und Stärkung von Kinder- und Jugendpartizipation befassen.

- **Weiterentwicklung der stadtweiten Beteiligungsplattform**. Das betrifft die systematische Erfassung und Priorisierung aller Anpassungs- und Weiterentwicklungswünsche, die Ableitung von Use Cases und deren Übersetzung in Entwicklungssprints, die möglichst vielen Referaten zugutekommen und allen Referaten gleichermaßen für ihre Online-Beteiligungen verfügbar gemacht werden können.<sup>48</sup> Die verwaltungsinterne Arbeitsgruppe / Begleitgruppe (⇒ M1.3) wird bei der Sammlung und Priorisierung von gewünschten oder (vonseiten der Fachstelle) vorgeschlagenen Anpassungs- und Weiterentwicklungen ebenfalls einbezogen. Umgekehrt werden hier auch neu implementierte

<sup>46</sup> Zunächst stehen die Öffentlichkeitsbeteiligungen im Vordergrund, die eine Online-Beteiligung auf der gesamtstädtischen Beteiligungsplattform vorsehen. Es wird in einer späteren Ausbaustufe empfohlen, dass die Plattform über alle informellen Öffentlichkeitsbeteiligung informiert und sie entsprechend sichtbar macht, also auch die Verfahren, die ausschließlich mit analogen Beteiligungsformaten durchgeführt werden. Ebenso solche Verfahren, die auf anderen Plattformen Online-Beteiligung anbieten (etwa auf [www.muenchen-mitdenken.de](http://www.muenchen-mitdenken.de) (⇒ Kapitel 8) oder andere projektspezifische Plattformen).

<sup>47</sup> Damit sind funktionale Implikationen für die gesamtstädtische Beteiligungsplattform verbunden (⇒ Kapitel 8).

<sup>48</sup> Damit sind funktionale Implikationen für die gesamtstädtische Beteiligungsplattform verbunden (⇒ Kapitel 8).

Funktionen vorgestellt bzw. Erfahrungsberichte über die Nutzung der Plattform ausgetauscht (Sprintreview).

- **Koordinierung und Absicherung der Zusammenarbeitsprozesse.** Die Fachstelle ist auch „Wächterin“ der vereinbarten Prozesse der Zusammenarbeit der Organisationsstrukturen (⇒ 6.4). Sie sorgt dafür, dass die vorgesehen Prozesse und Zusammenarbeit (Schnittstellen) entsprechend eingehalten werden bzw. unterstützt entsprechend.

### 6.1.3 Kompetenzstelle für digitale und analoge Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation ist die Schaltzentrale zwischen den Referaten, der Politik und der Zivilgesellschaft. Durch ihre Beratungs-, Unterstützungs- und Vernetzungstätigkeiten kumuliert hier potenziell viel konzeptionelles und operatives Wissen zu analoger und digitaler Öffentlichkeitsbeteiligung. Damit kommt der Fachstelle große Verantwortung zu, dieses Know-how für sich selbst und Dritte als explizite Ressource verfügbar zu machen:

- Im Rahmen ihrer Anlauf- oder Durchführungsberatung durch **Beratungsroutinen und -prozesse** – zum Beispiel standardisierte **Konzeptions-Workshops** – und (innerhalb dieser Prozesse und Routinen) durch entsprechende **Arbeitshilfen und Tools**, um so den Know-how-Transfer in die Referate und deren Fachbereiche im Rahmen der Projektarbeit zu ermöglichen (⇒ M1.4, M1.5)
- Über den „Beratungskontakt“ hinaus durch den **Aufbau von Know-how** in den Fachbereichen durch **Schulungs- und Trainingsangebote** und entsprechend zu entwickelnde Schulungsangebote (⇒ M1.6)

**Maßnahme M1.4** – Erstellung eines „Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung“ als Arbeitshilfe für die Fachbereiche bei der Konzeptionierung, Planung und Umsetzung von Öffentlichkeitsbeteiligungen.<sup>49</sup>

**Maßnahme M1.5** – Aufbau eines (digitalen) Methodenkoffers zur Unterstützung der Fachbereiche bei der Methodenauswahl bzw. der Entwicklung von Methodenkompetenz.

**Maßnahme M1.6** – Entwicklung von Schulungsangeboten für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung zur Konzeptionierung, Planung und Umsetzung von Öffentlichkeitsbeteiligung.

- Durch die **systematische Dokumentation und Analyse verfahrensübergreifender Informationen**, die die Fachstelle selbst nutzt, um als „lernende Organisation“ ihre Beratungspraxis und Angebote weiterzuentwickeln und dafür, sie Dritten verfügbar zu machen, um die systematische Öffentlichkeitsbeteiligung und ihre Weiterentwicklung zu reflektieren und zu evaluieren – zum Beispiel im Zusammenspiel mit dem „Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung“ (⇒ 6.3) oder einer externen wissenschaftlichen Begleitung, die

<sup>49</sup> Entwicklung des Handbuchs auf der Basis und Weiterentwicklung der Grundsätze und Checkliste der Landeshauptstadt München und unter Berücksichtigung guter Beispiele (⇒ 6.1.4).

diese Informationen (neben eigenen wissenschaftlichen Erhebungen) nutzt

Dadurch sorgt die Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation in ihrer Funktion als Kompetenzstelle dafür – neben ihrem Wirken durch die Aufgaben, Tätigkeiten und Maßnahmen als Service- und Koordinierungsstelle – für die systematische Etablierung und Weiterentwicklung der gesamtstädtischen Qualitätsstandards (⇒ M1.7).

**Maßnahme M1.7** – Durchführung einer informellen Öffentlichkeitsbeteiligung (Verfahren) zur stadtweiten Weiterentwicklung der bereits vorliegenden allgemeinen Grundsätze hin zu „Qualitätsstandards Öffentlichkeitsbeteiligung der Landeshauptstadt München“.

Darüber hinaus kann die Fachstelle in ihrer Funktion als Kompetenzstelle auch die Öffentlichkeit direkt einbinden, indem sie Themen der Öffentlichkeitsbeteiligung selbst zum Beteiligungsgegenstand macht. Hier arbeitet sie eng mit der Steuerungskreis und dem Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung zusammen.

Ebenso wird empfohlen, die Fachstelle in ihrer Funktion als Kompetenzstelle durch eine wissenschaftliche Begleitung zu unterstützen und den gesamtstädtischen Lernprozess und die Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung (und initiierender Beteiligung) einschließlich aller hier in der Konzeption vorgesehenen Prozesse und Organisationseinheiten mittels Methoden der Sozialwissenschaft systematisch beobachten zu lassen. Dafür soll ein extra Budget zur Verfügung gestellt werden. Die Ausschreibung für die wissenschaftliche Begleitung beziehungsweise Anforderungskriterien und Fragestellungen (Forschungsfragen) können in enger Zusammenarbeit mit dem Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung erarbeitet werden.

**Maßnahme M1.8** – Vorbereitung (Ausschreibung) und Beauftragung einer wissenschaftlichen Evaluation durch eine unabhängige Forschungseinrichtung in Zusammenarbeit mit dem Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung.

#### 6.1.4 Exkurs: Anwendung und Weiterentwicklung der Grundsätze und Checkliste

Gute Beteiligung folgt einer Reihe von Erfolgskriterien. Um über alle Beteiligungsprozesse hinweg einen möglichst hohen Qualitätsstandard zu gewährleisten, legen viele Kommunen ihren Prozessen (vor allem informeller) Öffentlichkeitsbeteiligung Grundsätze zugrunde, welche sie in Dokumenten niederschreiben und an denen sie sich bei der Konzeption und Durchführung orientieren. Beispielhaft seien an dieser Stelle die Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung der Städte Heidelberg<sup>50</sup> und Köln<sup>51</sup> genannt. Daneben gibt es mit der Initiative EUROCITIES einen Zusammenschluss von europaweit 50 Städten, die in einem kollaborativen Prozess gemeinsam die *Principles on citizen engagement* entwickelt und sich ihnen verschrieben haben.<sup>52</sup> Auch in der Landeshauptstadt

<sup>50</sup> vergleiche [www.heidelberg.de/site/Heidelberg\\_ROOT/get/documents\\_E-883021685/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12\\_pdf\\_Buergerbeteiligung\\_Leitlinien\\_Komplettfassung.pdf](http://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents_E-883021685/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12_pdf_Buergerbeteiligung_Leitlinien_Komplettfassung.pdf) (Abruf: 27.09.2021)

<sup>51</sup> vergleiche [ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=767529&type=do](http://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=767529&type=do) (Abruf: 27.09.2021)

<sup>52</sup> vergleiche [citizens.eurocities.eu/download/2020-Eurocities-principles-on-citizen-engagement.pdf](http://citizens.eurocities.eu/download/2020-Eurocities-principles-on-citizen-engagement.pdf) (Abruf: 27.09.2021)

München wurden mit der im Jahr 2014 verabschiedeten **Checkliste zur Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren**<sup>53</sup> sowie der in 2018 eingeführten **Allgemeine Grundsätze für eine qualifizierte Bürgerbeteiligung**<sup>54</sup> Qualitätskriterien festgeschrieben, zu deren Berücksichtigung die Verwaltung angehalten ist. Zudem existiert im Kontext der Stadtentwicklung mit dem „Leitfaden für Bürgerbeteiligung im Städtebau“<sup>55</sup> auch auf Landesebene eine Orientierungshilfe hinsichtlich der Gewährleistung eines hohen Standards.

Wenngleich in der Landeshauptstadt München damit bereits entsprechende Dokumente vorliegen und diese ein Fundament zur Sicherstellung guter Beteiligung bilden, stellen Grundsatzdokumente auch im Kontext von Öffentlichkeitsbeteiligung nur dann einen Mehrwert dar, wenn sie sich vor dem Hintergrund ihrer Tragweite regelmäßig einer Weiterentwicklung unterziehen und dabei mögliche veränderte Umstände berücksichtigen. Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung geht aktuell genau diesen Weg und nimmt im Rahmen der Entwicklung ihres Stadtentwicklungskonzepts 2040 auch eine Fortschreibung des übergreifenden Stadtentwicklungskonzeptes Perspektive München mitsamt ihren Leitlinien vor.<sup>56</sup> Auch im Kontext gesamtstädtischer Öffentlichkeitsbeteiligung sind neu gewonnene Erfahrungswerte, veränderte externe Rahmenbedingungen oder angepasste Organisationsstrukturen regelmäßig zu berücksichtigen. Gerade letzteres geht mit der Umsetzung des vorliegenden Konzeptes einher, so dass eine konsistente gesamtstädtische Weiterentwicklung systematischer Öffentlichkeitsbeteiligung auch die Weiterentwicklung der ihr zugrundeliegenden Grundsätze und Checklisten beinhaltet.

Mit dem Ziel, eine maximale Entfaltung der allgemeinen Grundsätze sowie der Checkliste sicherzustellen, sind im Hinblick auf den Status Quo, unter anderem auch in Anlehnung an die angeführten Best-Practice Beispiele, einige Aspekte zu nennen, welche es sich empfiehlt, im Rahmen der Weiterentwicklung zu berücksichtigen. Die Darstellung der allgemeinen Grundsätze anhand der Bereitstellung des darin integrierten beglaubigten Beschlusses ist zwar maximal transparent, geht jedoch zu Lasten der Sichtbarkeit. Es ist zu empfehlen, die Grundsätze in Ergänzung zum Beschlussdokument im Rahmen eines separaten Dokuments aufzubereiten und dadurch eine kompakte und schnell auffindbare Darstellung zu gewährleisten. Es bietet sich in diesem Zuge an, das Dokument einem ansprechenden Design zu unterziehen, um der Relevanz der Grundsätze ausreichend Ausdruck zu verleihen. Dazu gehört unter anderem auch die Integration von Piktogrammen oder Grafiken, um die Inhalte noch besser zu veranschaulichen. Gleiches gilt für die vorliegende Checkliste. Neben der Optimierung der Darstellung besteht zudem Potential, die Verständlichkeit der in den Dokumenten dargelegten Aspekte zu erhöhen, in dem diese mit Beispielen hinterlegt werden. In Bezug auf die allgemeinen Grundsätze bietet es sich hinsichtlich der Außendarstellung in diesem Zusammenhang zudem an, ein „Erklärvideo“ zu entwickeln, in dessen Rahmen die Grundsätze veranschaulicht werden. Dieses könnte unter anderem auf der gesamtstädtischen Plattform platziert werden. Inhaltlich existiert mit den allgemeinen Grundsätzen und der Checkliste bereits ein gutes Fundament, welches die wesentlichen Erfolgsfaktoren guter Beteiligung darlegt, beziehungsweise deren Einhaltung abfragt. Zugleich kann den im Rahmen des Beteiligungsprozesses zur Konzepterstellung durchgeführten Gesprächen das Bedürfnis einer

<sup>53</sup> vergleiche [www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:5f4d16c2-a3dc-48dc-b1b1-d19a99992a89/Checkliste\\_der\\_Stadtverwaltung\\_zur\\_B%C3%BCrgerbeteiligung\\_in\\_M%C3%BCnchen\\_19122018.pdf](http://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:5f4d16c2-a3dc-48dc-b1b1-d19a99992a89/Checkliste_der_Stadtverwaltung_zur_B%C3%BCrgerbeteiligung_in_M%C3%BCnchen_19122018.pdf) (Abruf: 27.09.2021)

<sup>54</sup> vergleiche [www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:00e455a0-54b4-4b1c-abf7-9ffdc735a13e/Beglaubigter\\_VV\\_Beschluss\\_B%C3%BCrgerbeteiligung\\_in\\_M%C3%BCnchen\\_19122018.pdf](http://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:00e455a0-54b4-4b1c-abf7-9ffdc735a13e/Beglaubigter_VV_Beschluss_B%C3%BCrgerbeteiligung_in_M%C3%BCnchen_19122018.pdf) (Abruf: 27.09.2021)

<sup>55</sup> vergleiche [www.buergerbeteiligung-staedtebau.bayern.de/assets/stmi/miniwebs/buergerbeteiligung/buergerbeteiligung\\_im\\_staedtebau\\_e-book.pdf](http://www.buergerbeteiligung-staedtebau.bayern.de/assets/stmi/miniwebs/buergerbeteiligung/buergerbeteiligung_im_staedtebau_e-book.pdf) (Abruf: 27.09.2021)

<sup>56</sup> vergleiche [www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Perspektive-Muenchen/Fortschreibung.html](http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Perspektive-Muenchen/Fortschreibung.html) (Abruf: 07.09.2021)

konsequenteren Orientierung an Qualitätskriterien für Beteiligung über alle Anspruchsgruppen hinweg entnommen werden. Zudem besteht Spielraum in der Betonung einzelner Aspekte, beispielsweise wenn es darum geht, Kinder- und Jugendliche in Überlegungen im Rahmen der Konzeption und Durchführung von Beteiligungsprozessen explizit einzubeziehen oder auch eine gendergerechte Ansprache zu gewährleisten. Grundsätzlich ist bei der Weiterentwicklung der Grundsätze und der Checkliste darauf zu achten, dass die notwendigen Voraussetzungen für eine inklusive Beteiligung sichergestellt werden. In Zeiten zunehmender Kritik an der Ausführung parlamentarisch-demokratischer Repräsentation und entsprechenden Forderungen nach mehr Einflussmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern, beispielsweise in Form von Bürgerräten o.Ä., bietet es sich zudem an, die Bedeutung von informellen Prozessen der Öffentlichkeitsbeteiligung als Bereicherung für die Responsivität politischer Repräsentation im Rahmen der Grundsätze, gegebenenfalls in einer Präambel herauszustellen.

Es empfiehlt sich, das bestehende Geflecht von allgemeinen Grundsätzen und die Checkliste, welche jeweils zeitversetzt voneinander entwickelt wurden, zum einen in ein in sich konsistentes und ein aufeinander Bezug nehmendes Gerüst zu überführen sowie zum anderen, die darin dargelegten Aspekte sowohl mit Expert\*innen als auch Betroffenen zu reflektieren und dabei weiterzuentwickeln. Dieses wird in erster Linie in Form des durch die Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung zu erstellenden „**Handbuchs Öffentlichkeitsbeteiligung**“ verwirklicht, in das die allgemeinen Grundsätze sowie die Checkliste übergehen und worin sie miteinander verzahnt werden (⇒ M1.4). Zudem gilt es, die Überarbeitung zum einen wissenschaftlich begleiten zu lassen, zum anderen die Perspektiven von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft mit den ihr vorliegenden Erfahrungen und Erkenntnissen aus vergangenen Beteiligungsprozessen einzuholen. Ein enges Zusammenspiel mit dem Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung ist in diesem Zusammenhang folglich von großer Bedeutung.

In einem zweiten Schritt ist der ausgearbeitete Entwurf im Rahmen eines **gesamtstädtischen Beteiligungsprozesses** gemeinsam mit der Stadtgesellschaft zu diskutieren (⇒ M1.7). Gerade bei der Erarbeitung grundlegender Leitplanken für alle zukünftigen Prozesse zur Beteiligung ist es wichtig, dass eine möglichst große Bandbreite an Zielgruppen erreicht wird, da dem Wesen der Thematik nach einer Betroffenheit der gesamten Stadtgesellschaft besteht. So ist in diesem Zusammenhang insbesondere auch eine inklusive und gleichberechtigte Beteiligung zu gewährleisten, indem unter anderem auch Kinder- und Jugendliche und Menschen mit Migrationsgeschichte dezidiert einzubeziehen sind. Folglich bietet sich in diesem Zusammenhang ein crossmedialer Ansatz an, der Formate digitaler und analoger Beteiligung zielgerichtet miteinander verknüpft. So ist denkbar, dass im Rahmen aufsuchender Beteiligung die aus der Entwurfsversion hervorgehenden zentralen Aspekte in verschiedenen Stadtbezirken lokal auf Pinnwänden visualisiert und sie gemeinsam mit den Menschen vor Ort diskutiert, während parallel bzw. vor- oder nachgelagert die Perspektiven der Stadtgesellschaft ebenso im Rahmen eines asynchronen, 2-wöchigen Online-Dialogs aufgenommen und dort reflektiert werden können.

Die Konzeption und Durchführung des Verfahrens obliegt in diesem Fall der Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung die als Kompetenzstelle für digitale und analoge Öffentlichkeitsbeteiligung die entsprechende Rolle innehat und gemeinsam mit dem Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung die konkrete Ausgestaltung vornimmt (⇒ M1.7).

### 6.1.5 Öffentliche Anlauf- und Servicestelle

Die Fachstelle übernimmt zudem „nach außen“ gerichtete Aufgaben in Richtung Stadtöffentlichkeit. Diese Aufgabe wird – wie in Köln (⇒ 4.2.2) – von dem zivilgesellschaftlichen Flügel außerhalb der Münchner Verwaltung übernommen (⇒ 6.1.7). Als **Anlauf- und Servicestelle** soll sie jederzeit für die organisierte (insbesondere für Multiplikatoren) und nicht-organisierte Öffentlichkeit ansprechbar sein und zivilgesellschaftliche Akteure (Multiplikatoren) über geplante oder laufende Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung informieren. Als **Lotsin** hilft die Fachstelle zivilgesellschaftlichen Akteuren, sich in für sie relevante Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung einzubringen. Bei Online-Dialogen hilft sie zum Beispiel ganz konkret beim Einstellen von Beiträgen. Umgekehrt nimmt sie Anliegen und Beschwerden zu geplanten, laufenden oder abgeschlossenen Öffentlichkeitsbeteiligungen entgegenzunehmen. Darüber initiiert die Fachstelle – in enger Zusammenarbeit mit Bildungseinrichtungen, Vereinen usw. – Bildungsangebote, die – insbesondere „beteiligungsferne“ Bevölkerungsgruppen – zur Teilnahme befähigen oder mobilisieren (⇒ M1.9). Gleichzeitig werden diese Angebote bzw. Kontakte (insbesondere zu Multiplikatoren) von der Fachstelle dahingehend genutzt, um zu lernen, welche Bedürfnisse bei der Konzeptionierung inklusiver und gleichberechtigter Beteiligungsformate zu berücksichtigen sind, damit „beteiligungsferne“ Zielgruppen erreicht werden.

**Maßnahme M1.9** – Entwicklung zielgruppenspezifischer Angebote und Maßnahmen zur Information, Befähigung, Vernetzung und Mobilisierung in Zusammenarbeit mit Bildungseinrichtungen, Vereinen, Initiativen, usw. durch den stadtgemeinschaftlichen Flügel der Fachstelle Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation.

Die Fachstelle Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation übernimmt auch mit Blick auf die „initiiierende Beteiligung“ (⇒ Kapitel 5 und 7) eine wichtige Rolle als Anlauf- und Servicestelle ein. Hier unterstützt sie als **Anliegen-Lotsin**, indem sie berät, wie Münchnerinnen und Münchner ihre konkreten Anliegen über welche Kanäle und in welcher Form einbringen können, z.B. im Rahmen der (weiterentwickelten) Bürgerversammlungen (⇒ 7.1, ⇒ M10) in den Bezirken, (neu zu schaffender) unterjähriger Angebote initiiender Bürgerbeteiligung (⇒ 7.2, ⇒ M11) oder im Rahmen des (ebenfalls einzuführenden) stadtweiten budgetbasierenden Bürgerhaushaltes (⇒ 7.3, ⇒ M12).

Der Fachstelle kommt ihrer Funktion als Öffentliche Anlauf- und Servicestelle eine wichtige Funktion im Hinblick auf die Entwicklung der Bürgerbeteiligungskultur zu. Sie kann nicht nur als Servicestelle für die Referate fungieren, um sich organisatorisch auf die Einführung einer gestadtweiten Beteiligungsplattform referatsübergreifend aufzustellen (wie in Nürnberg). In München muss sie zusätzlich auch „nach außen“ aktiv werden, weil die Beteiligungskultur in der Landeshauptstadt – ähnlich wie in Köln – durch die Zivilgesellschaft auch im Hinblick auf die grundsätzliche Unterstützung und Befähigung der Münchner Bevölkerung, sich aktiv in Verfahren einzubringen oder selbst Themen auf die Agenda zu setzen als defizitär diagnostiziert wird.



### 6.1.6 Geschäftsstelle Steuerungskreis (M2) und Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung (M3)

Die Fachstelle fungiert als Geschäftsstelle für die beiden neuen Institutionen **Steuerungskreis** (⇒ 6.2, ⇒ M2) und **Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung** (⇒ 6.3, ⇒ M3). Sie organisiert die regelmäßigen Termine und erstellt eine entsprechende Agenda, sie lädt ein, sie moderiert und protokolliert die Sitzungstermine. Sie übernimmt auch für die jeweils mit den Gremien vereinbarte Kommunikation der Ergebnisse nach innen und nach außen.

Sie unterstützt den Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erstellung seiner Geschäftsordnung (⇒ M3.1) und der Einhaltung beziehungsweise der Umsetzung der dort festgelegten Regelungen (zum Beispiel: Besetzungsverfahren). Ebenso koordiniert und moderiert sie die Entwicklung des beim Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung angesiedelten Prozesses „Qualitätsstandards der Öffentlichkeitsbeteiligung“ (⇒ M3.2).

### 6.1.7 Institutionelle Einbettung, Ausgestaltung und Ausstattung

Da die Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation Querschnittsfunktionen wahrnimmt und zentrale Vorgaben erarbeitet, die – gegebenenfalls nach notwendiger Stadtratsentscheidung – verbindlich für alle Referate sein werden, empfehlen wir, die **Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation als referatsübergreifende Organisationseinheit beim Direktorium anzusiedeln**. Dort werden personelle Kernkompetenzen aus dem Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung, IT und Kommunikation zusammengeführt. Dabei sollen durch die Besetzung zum einen Schnittstellen zum **IT-Referat**, das für die technische Bereitstellung und Weiterentwicklung verantwortlich ist, hergestellt und entsprechende Prozesse der Zusammenarbeit etabliert werden. Es wird daher eine direkte Mitarbeit von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des **IT-Referates als Teil der Fachstelle** empfohlen. Ebenso ist die Einbindung durch entsprechende personelle Schnittstellen zum **Presse- und Informationsamt** vorgesehen, um zukünftig Beteiligung, Dialog und Kommunikation verstärkt aufeinander abzustimmen, sowohl im Hinblick auf gesamtstädtische Kommunikation *über* Öffentlichkeitsbeteiligungen als auch *zu* einzelnen Öffentlichkeitsbeteiligungen.

Der stadtgemeinschaftlich besetzte Flügel wird in die Trägerschaft einer einschlägigen zivilgesellschaftlichen Institution gegeben. Hierfür wird eine gut erreichbare (barrierefreie) Anlaufstelle in München geschaffen, gegebenenfalls werden vorhandene Räumlichkeiten des Trägers genutzt. Die Trägerschaft wird im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens für einen befristeten Zeitraum (zum Beispiel 3 oder 6 Jahre) vergeben.

**Maßnahme M1.10** – Erarbeitung eines Kriterienkataloges für die Ausschreibung des stadtgemeinschaftlichen Teils der Fachstelle, dessen Trägerschaft in einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren vergeben wird.

**Maßnahme M1.11** – Konzeption und Einrichtung einer öffentlichen Anlaufstelle Öffentlichkeitsbeteiligung in München. Einbeziehung des Beirates für Öffentlichkeitsbeteiligung (M3). Berücksichtigung der Maßnahme M1.9 „Entwicklung zielgruppenspezifischer Angebote ...“.

Insgesamt sind drei personelle Ausbaustufen gemessen in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) in Anlehnung an die Ausbaustufen der systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung der Landeshauptstadt

München (⇒ 9 „Umsetzungsplan – Roadmap“) für den städtischen und stadtgesellschaftlichen Flügel vorgesehen:

- I. **Ende der Ausbaustufe I mit 3 VZÄ**  
1 Gesamtleitung, 1 Projektleitung und 1 Projektassistenz für stadtinternen Bereich
- II. **Ende der Ausbaustufe II durch Aufstockung auf 6 VZÄ**  
1 Gesamtleitung, 1 Projektleitung und 2 Projektassistenzen für stadtinternen Bereich,  
1 Leitung stadtgesellschaftlicher Flügel mit 1 Projektleitung
- III. **Ende Ausbaustufe III durch Aufstockung auf 9 VZÄ**  
1 Gesamtleitung, 2 Projektleitungen und 3 Projektassistenzen für stadtinternen Bereich,  
1 Leitung stadtgesellschaftlicher Flügel mit 1 Projektleitung und 1 Projektassistenz

Für die **Besetzung der Gesamtleitung** ist die die vierte Qualifikationsebene (Höherer Dienst) vorgesehen. Hierzu ist ein mit Master abgeschlossenes Hochschulstudium mit starkem Bezug zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung (z.B. Geographie, Stadtplanung, Verwaltungswissenschaft, Kommunikationswissenschaft, oder verwandter Studiengang) oder ein gleichwertiger Abschluss (zum Beispiel ein Staatsexamen oder ein Universitätsdiplom) nachzuweisen. Zusätzliche oder alternative Nachweise, die eine Qualifikation oder Spezialisierung in dem Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung nachweisen, können ebenfalls genutzt oder eingefordert werden. Mindestens fünf Jahre Berufserfahrungen sind erforderlich. Für die anderen Stellen (Leitung, Projektleitung, Assistenz) ist die 3. Qualifikationsebene (Gehobener Dienst) bei gleicher akademischer Ausrichtung vorgesehen. Mindestens drei Jahre Berufserfahrung sind erforderlich, für die Assistenz mindestens ein Jahr.

Dementsprechend ist die Einführung des städtischen Teils der FÖ ist während der **Anlaufphase** geplant – vergleiche „Umsetzungsplan – Roadmap“ (⇒ Kapitel 10). Die konzeptionelle Vorbereitung des stadtgesellschaftlichen Flügels ist für die **Ausbaustufe I** vorgesehen (in Zusammenarbeit mit dem Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung, ⇒ 6.3), die Besetzung und Ausbau des stadtgesellschaftlichen Flügels in der **Ausbaustufe II**.

Je nach Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung und der damit verbundenen Steigerung der Anzahl der durchgeführten Verfahren werden zukünftig weitere Ressourcen in den Referaten benötigt.

## 6.2 M2 – Steuerungskreis Öffentlichkeitsbeteiligung

Neben der Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation (FÖ) wird ein **Steuerungskreis Öffentlichkeitsbeteiligung** (M2) eingerichtet, der mindestens zweimal pro Jahr zusammenkommt. Aufgabe des Steuerungskreises ist es, regelmäßig (mindestens zweimal pro Jahr) eine stadtweite und systematische Betrachtung aller potenziellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligungen vorzunehmen, innerhalb derer eine oder mehrere Online-Beteiligungen auf der gesamtstädtischen Plattform durchgeführt und die daher durch die Fachstelle entsprechend unterstützt werden sollen. Der Steuerungskreis wird durch je eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter aus allen beteiligungsrelevanten Referaten rekrutiert. Sie werden von den Referatsleitungen bestimmt, sodass die Kommunikation und die Entscheidungsbefugnis sichergestellt werden kann.

Sie haben die Aufgabe, aus ihren Fachbereichen jene geplanten informellen Öffentlichkeitsbeteiligungen in den Steuerungskreis einzubringen, die aus ihrer Sicht besonders dafür geeignet erscheinen, (neben analogen Komponenten) auf der gesamtstädtischen Plattform durchgeführt zu werden und als potenzielle Leuchttürme für eine entsprechende Unterstützung durch die Fachstelle Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation infrage kommen. Letztlich geht es darum, im Steuerungskreis anhand von Kriterien<sup>57</sup> (⇒ M2.1) eine systematische Abwägung vorzunehmen, welche Öffentlichkeitsbeteiligungen das größte Potenzial insbesondere mit Blick auf den Einsatz der gesamtstädtischen Plattform haben und entsprechend (zusätzlich) als Leuchttürme mit Ressourcen der Fachstelle (als Servicestelle, ⇒ 6.1.1) unterstützt werden.

**Maßnahme M2.1** – Entwicklung / Abstimmung von Kriterien zur Auswahl von Leuchtturmprojekten, die auf der gesamtstädtischen Plattform abgebildet und zu denen ein oder mehrere Online-Dialoge geplant sind.

Die Verfahrensauswahl des Steuerungskreises wird in enger Zusammenarbeit zwischen den jeweils federführenden Fachbereichen und der Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation aufbereitet (etwa: Erstellung des Grobkonzeptes oder der Erarbeitung der Beschlussvorlage für die Online-Beteiligung) und der Politik zur Entscheidung vorgelegt. Nach Beschluss durch die Entscheidungsgremien werden die geplanten Verfahren mit Online-Beteiligung – koordiniert durch die Fachstelle als Koordinierungsstelle für das gesamtstädtische Management der Öffentlichkeitsbeteiligung (⇒ 6.1.2) – auf der gesamtstädtischen Plattform in Form einer interaktiven, sortier- und filterfähigen **Vorhabenliste- oder -karte**<sup>58</sup> veröffentlicht (⇒ Abbildung 7).

Der Steuerungskreis kann der Fachstelle auch Maßnahmen oder Projekte vorschlagen, die aus seiner Sicht in die Entwicklung und Förderung der systematischen Entwicklung gesamtstädtischer Öffentlichkeitsbeteiligung einzahlen. Der Steuerungskreis dient darüber hinaus – genauso wie die eher auf operativer Ebene im Austausch stehende Begleitgruppe Öffentlichkeitsbeteiligung (⇒ M1.3) – dem referatsübergreifenden Wissensaustausch und der Entwicklung einer gesamtstädtisch wahrnehmbaren Beteiligungsmarke. Der Steuerungskreis kann bei Bedarf zusammen mit der Begleitgruppe Öffentlichkeitsbeteiligung tagen.

Im Zuge der Weiterentwicklung der systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Rolle und das Aufgabenspektrum des Steuerungskreises insbesondere im Hinblick auf die skizzierte Verfahrensauswahl und Vorhabenliste anzupassen. So ist vorgesehen, dass zukünftig – in Anlehnung an das Kölner Modell (⇒ 4.2.2) – die Befassung der Politik mit Verfahren informeller Öffentlichkeitsbeteiligung nicht mehr bloß auf ausgewählte elektronisch unterstützte Öffentlichkeitsbeteiligungen (sprich: „digitale Leuchttürme“) fokussiert, sondern auf alle städtischen Planungsprozesse ausgeweitet wird.

Die Einführung des Steuerungskreises ist während der **Anlaufphase** geplant – vergleiche „Umsetzungsplan – Roadmap“ (⇒ Kapitel 10). In der Ausbaustufe III (und der damit angestrebten „Integration der Entscheidungsvorbereitung und Beschlussfindung zu Öffentlichkeitsbeteiligungen in den Beschlussvorlagenprozess aller Gremien) wird geprüft, inwieweit die beschriebene „Filterfunktion“ (Vorauswahl von Verfahren) des Steuerungskreises noch notwendig ist.

<sup>57</sup> z.B. eine Checkliste, die aus der „Checkliste zur Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren“ abgeleitet und entwickelt wird, z.B. von den dort formulierten „Handlungsempfehlungen“

<sup>58</sup> Damit sind funktionale Implikationen für die gesamtstädtische Beteiligungsplattform verbunden (⇒ Kapitel 8).

## 6.3 M3 – Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung (BÖ)

Dem **Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung** (BÖ) kommt eine wichtige Funktion zur systematischen Einbindung der organisierten und nicht organisierten Öffentlichkeit und deren Vernetzung mit Akteuren aus der Politik und Verwaltung zu. Der Beirat ist dialogisch besetzt mit Akteuren aus der Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft. Dabei ist folgende Aufteilung vorgesehen:

- (1) zu einem Viertel aus Politik
- (2) zu einem Viertel aus der Verwaltung
- (3) zu je einem Viertel aus organisierter und nicht organisierte Zivilgesellschaft

Eine paritätische und diverse Zusammensetzung des Beirats ist beim Besetzungsverfahren sicherzustellen. Der Beirat ist ein Beratungsgremium ohne Entscheidungsbefugnisse. Er gibt sich eine Geschäftsordnung (⇒ M3.1). Die Geschäftsstelle des Beirates ist die Fachstelle Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation, die zur Moderation eine unabhängige (externe) Moderation beauftragt.

**Maßnahme M3.1** – Entwicklung und Abstimmung einer Geschäftsordnung für den Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung (Aufgaben, Besetzungsverfahren, Spielregeln, ...)

Die Funktionen des BÖ sind:

- Er fungiert als **Echoraum der systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung**, indem er der Fachstelle in ihrer Funktion als Kompetenzstelle (⇒ 6.1.3) Rückmeldungen zu laufenden und abgeschlossenen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung (Leuchttürme) gibt. Er hat eine qualitätssichernde Funktion. Die gleiche Funktion kommt ihm im Hinblick auf die Reflexion initiiender Beteiligungsformen (⇒ Kapitel 5 und 7) zu.

Der Beirat berät als **Reflexionsgremium** die Fachstelle in ihrer Funktion als Kompetenzstelle (⇒ 6.1.3) verfahrensübergreifend im Hinblick auf die Prozesse der Zusammenarbeit und macht entsprechende Vorschläge zur Weiterentwicklung auch mit Bezug zum vorgesehenen Stufenplan beziehungsweise Roadmap (⇒ Kapitel 9) oder leitet (verfahrenübergreifende) Anforderungen an die gesamtstädtische Plattform ab (vergleiche auch ⇒ Abbildung 6).

- Der Beirat fungiert zudem als **Arbeitsgremium**. Als Arbeitsgremium kann er unterschiedliche Themen zur informellen Öffentlichkeitsbeteiligung ebenso wie zu den Formen der initiiierenden Beteiligung er- oder bearbeiten, wie zum Beispiel:
  - Erarbeitung einer Grundlage „Qualitätsstandards der Öffentlichkeitsbeteiligung“ (⇒ M3.2), die öffentlich zur Diskussion gestellt wird, Einarbeitung der Beteiligungsergebnisse zur Ausarbeitung einer Vorlage (für die Politik)

**Maßnahme M3.2** – Ausarbeitung von Qualitätsstandards für Öffentlichkeitsbeteiligung als Weiterentwicklung der bestehenden „allgemeinen Grundsätze“ der Bürger\*innenbeteiligung im Rahmen der Maßnahme M1.7 „Qualitätsstandards der Öffentlichkeitsbeteiligung“.

- Erarbeitung von Vorschlägen für initiiierende Formen der Beteiligung oder Bearbeitung von Vorschlägen der Fachstelle zu initiiierenden Formen der Beteiligung (⇒ M3.3 mit Bezug zu den Maßnahmen M10, M11, M12)

**Maßnahme M3.3** – Erarbeitung oder Bearbeitung von Vorschlägen für initiiierende Formen der Beteiligung

- Erarbeitung von Vorschlägen zur Ausschreibung der Trägerschaft des stadtgesellschaftlichen Flügels der Fachstelle in ihrer Funktion als „Öffentliche Anlauf- und Servicestelle“ (⇒ M3.4).

**Maßnahme M3.4** – Erarbeitung von Vorschlägen zur Ausschreibung der Trägerschaft des stadtgesellschaftlichen Flügels der Fachstelle in ihrer Funktion als „Öffentliche Anlauf- und Servicestelle“

Im Zuge seiner Arbeit kann der Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung die FÖ bitten, zu bestimmten Themen oder Fragestellungen ausgewiesene Experten einzuladen.

Dem Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung kommt insgesamt eine wichtige Funktion bei der **Entwicklung der Bürgerbeteiligungskultur** zu. Sie kann nicht nur von „innen“ heraus (weiter)entwickelt werden, um sich organisatorisch auf die Einführung einer gesamtstädtischen Beteiligungsplattform aufzustellen (wie in Nürnberg). In München muss sie zusätzlich auch „nach außen“ ausgerichtet sein, weil die Beteiligungskultur in der Landeshauptstadt – ähnlich wie in Köln – durch eine starke Zivilgesellschaft defizitär wahrgenommen und ihre Entwicklung und Mitgestaltung daher unüberhörbar eingefordert wird.

Die Einführung des BÖ ist für die **Ausbaustufe I** geplant – vergleiche „Umsetzungsplan – Roadmap“ (⇒ Kapitel 10). Empfohlen wird, sobald die Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation (⇒ 6.1) mit personellen Ressourcen ausgestattet und arbeitsfähig ist, bereits in der Aufbauphase ein vorbereitendes Gremium (unter Nutzung vorhandener Kontakte in die organisierte Zivilgesellschaft) zu etablieren, um den Start des BÖ vorzubereiten.

## 6.4 M4 – Prozesse der Zusammenarbeit

Neben der Einrichtung der Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation (M1), des Steuerungskreis (M2) und des Beirats für Öffentlichkeitsbeteiligung (M3) werden durch die Maßnahme M4 „Prozesse der Zusammenarbeit“ eingeführt. Sie sind das „Klebstoff“ zwischen den Organisationseinheiten und zugleich die „Transformationsriemen“ der systematischen Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Landeshauptstadt. Die vorgesehenen Prozesse der Zusammenarbeit sind dabei einem Entwicklungsprozess unterzogen. Im Folgenden werden daher die Prozesse skizziert, die mit der Einführung der systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Anlaufphase beziehungsweise Ausbaustufen (⇒ Kapitel 9) eingeführt und etabliert werden sollen.

Die folgende Abbildung 5 zeigt die Prozesse der Zusammenarbeit zwischen

- der Fachstelle (M1) und dem Steuerungskreis (M2)
- der Fachstelle und dem Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung (M3)

- der Fachstelle und IT-Referat und den Referaten beziehungsweise den Fachbereichen innerhalb der Referate: Vorbereitung (Grobkonzept, Beschlussvorlage) und – im Falle eines positiven Beschlusses durch den Stadtrat bzw. seiner Ausschüsse – Planung und Realisierung (Feinkonzeption, Umsetzung, Moderation, Auswertung) einer Öffentlichkeitsbeteiligung.

Ebenso wird die Einbindung der Politik (Stadtrat, Bezirksausschüsse) und der längerfristige Aufbau von Know-how (Grundsätze, Leitlinien, Checklisten, Arbeitsmaterialien, ...) aufgezeigt.

Die vorgesehene Zusammenarbeit und Schnittstellen werden durch die Fachstelle als „Koordinierungsstelle gesamtstädtisches Management Öffentlichkeitsbeteiligung und Plattform“ (⇒ 6.1.2) aufgebaut und koordiniert.

Die Abbildung 7 verdeutlicht den **Teilprozess zur Auswahl von Verfahren** mit Leuchtturmpotenzial, die auf der gesamtstädtischen Plattform (als Gesamtverfahren) abgebildet werden und entweder dort in Gänze als reine Online-Beteiligung oder zu Teilen als crossmediales Verfahren auf der durchgeführt werden. Beim Auswahlprozess und dem Entscheidungsvorbereitungsprozess unterstützt die Fachstelle als Servicestelle. Die Fachstelle koordiniert dabei auch den Steuerungskreis als seine Geschäftsstelle. Bei positivem Votum durch das Entscheidungsgremium unterstützt die Fachstelle den federführenden Fachbereich, der das Verfahren insgesamt verantwortet, anschließend auch während der Umsetzungsphase: Die Fachstelle unterstützt hier als Servicestelle bei der Konzeptionierung (hier auch mit Blick auf das Gesamtverfahren) und übernimmt anschließend die Teilprojektleitung für den oder die Online-Beteiligungsbausteine auf der Plattform.

Der vorgesehene Auswahlprozess (⇒ Abbildung 7) hat in der ersten (und zweiten) Ausbaustufe (⇒ Kapitel 9) die Funktion, sowohl die Qualität ausgewählter Leuchttürme (auch im Hinblick auf die angestrebte Markenbildung) zu gewährleisten, als auch die Fachstelle nicht zu überlasten: bei der konkreten operativen Unterstützung in ihrer Funktion als Servicestelle als auch in ihrer Funktion als Kompetenzstelle. Als Kompetenzstelle erleichtern ausgewählten Verfahren die Beobachtung und Bewertung der Prozesse der Zusammenarbeit beziehungsweise der Öffentlichkeitsbeteiligungen selbst und damit den gesamtstädtischen Lernprozess. Es werden also zunächst keine reinen analogen Verfahren oder Verfahren, die zwar eine Online-Beteiligung vorsehen, aber nicht den Auswahlkriterien entsprechen, unterstützt.

Die Ausweitung der systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung auf alle Verfahren der Landeshauptstadt ist für die dritte Ausbaustufe (⇒ Kapitel 9) vorgesehen. Dann werden die „Ob- und Wie-Entscheidungen“ (in Anlehnung an das Kölner Modell, ⇒ 4.2.2) für alle Verfahren immanenter Bestandteil aller Beschlussvorlagen und die „Filterfunktion“ des Steuerungskreises entfällt. Dann wird Vorhabenliste nicht mehr nur für ausgewählte Verfahren geführt, sondern auf alle Verfahren ausgeweitet. Damit wären dann auch funktionale Implikationen für die gesamtstädtische Beteiligungsplattform verbunden (⇒ Kapitel 8): Die auf der gesamtstädtischen Plattform zunächst händisch gepflegte **Vorhabenliste** wird überführt in eine automatisch aus dem städtischen Ratsinformationssystem (RIS) generierte und damit vollumfängliche Vorhabenliste. Denn alle Entscheidungen der Beschlussgremien enthalten dann generell auch eine Entscheidung für oder gegen die Durchführung einer informellen (analogen, crossmedialen oder digitalen) Öffentlichkeitsbeteiligung und diese Informationen werden dann entsprechend aus dem RIS heraus generiert.

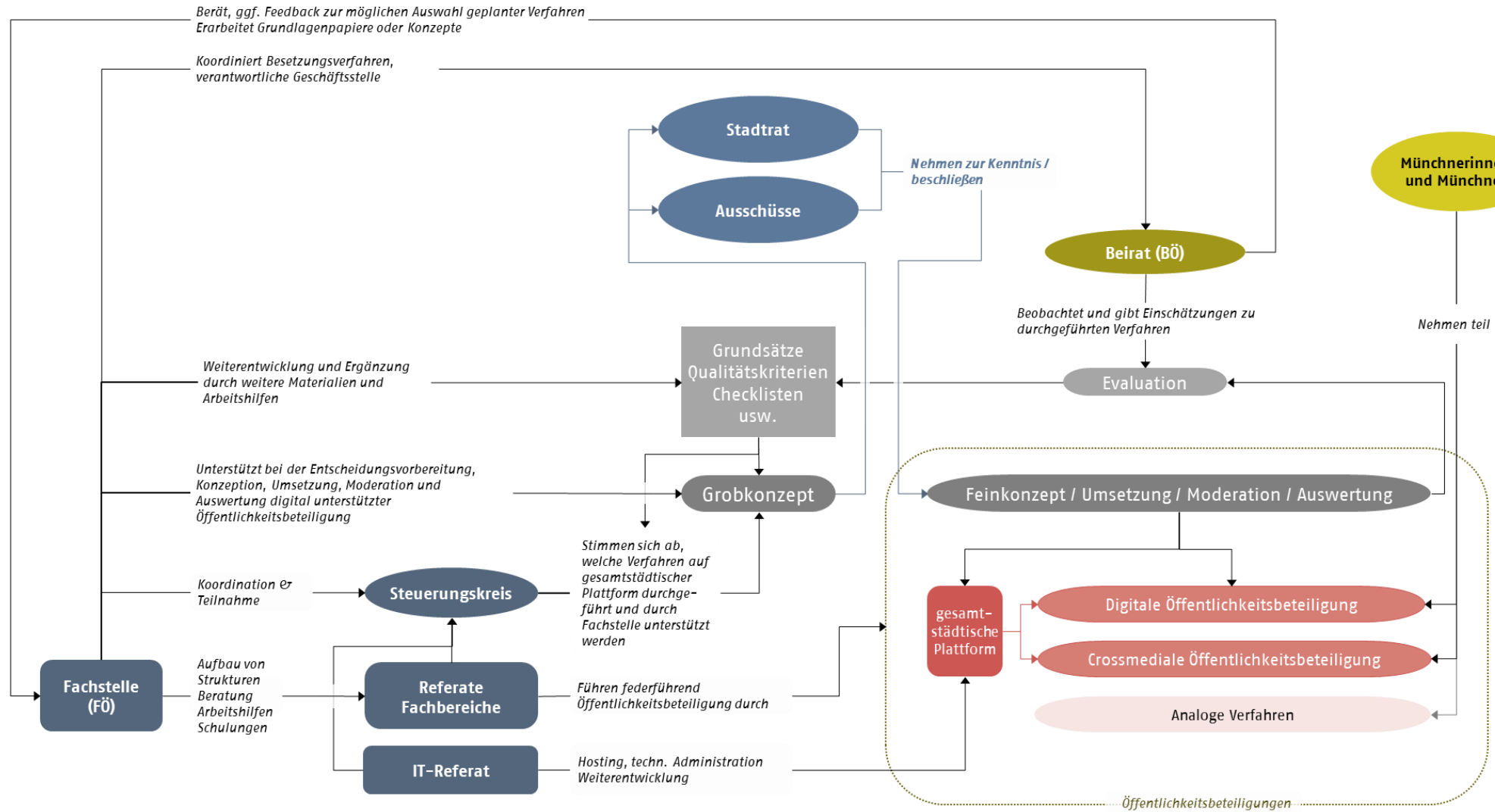


Abbildung 5: LH-München – Prozesse der Zusammenarbeit

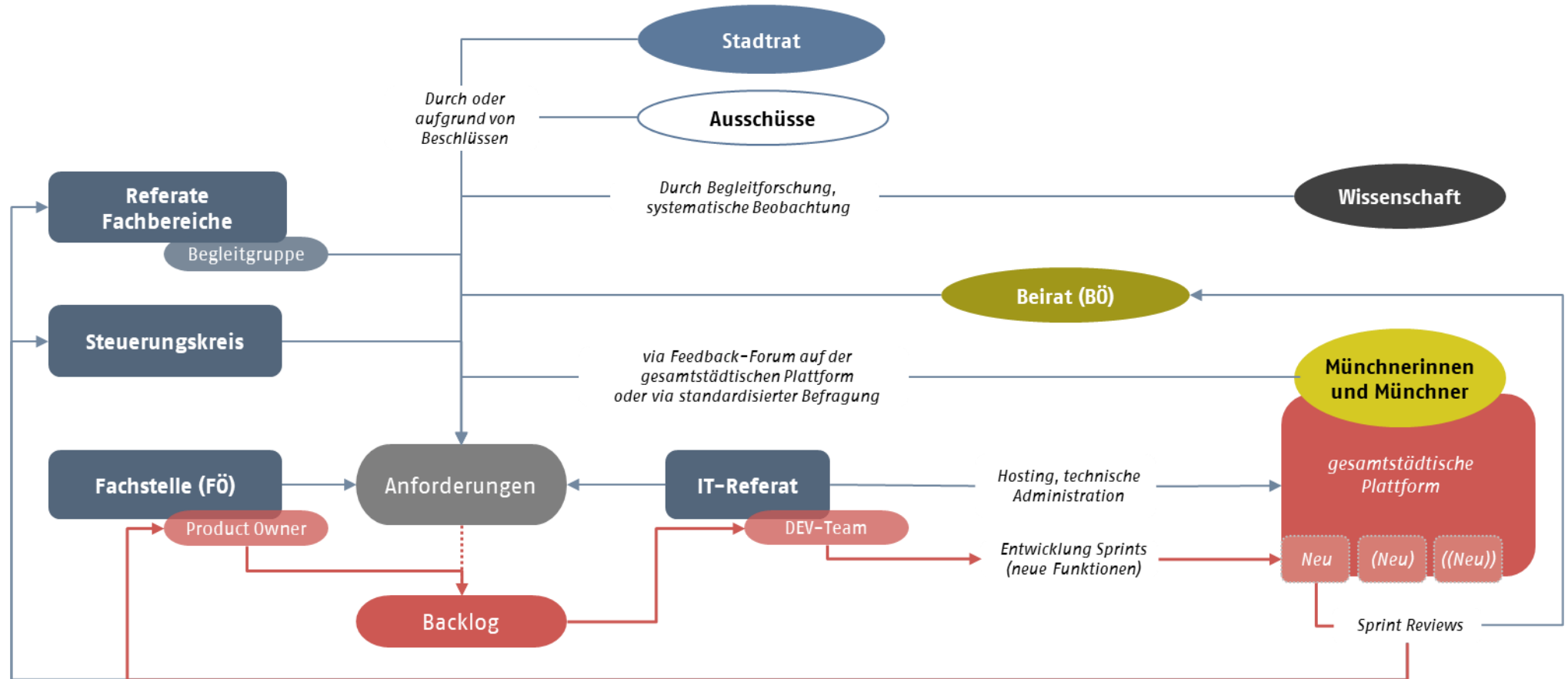


Abbildung 6: LH-München – Anforderungsentwicklung (blau) und Entwicklungszyklen (Sprints) gesamstädtische Plattform (rot)<sup>59</sup>

<sup>59</sup> DEV-Team = Developer-Team = Entwicklerteam



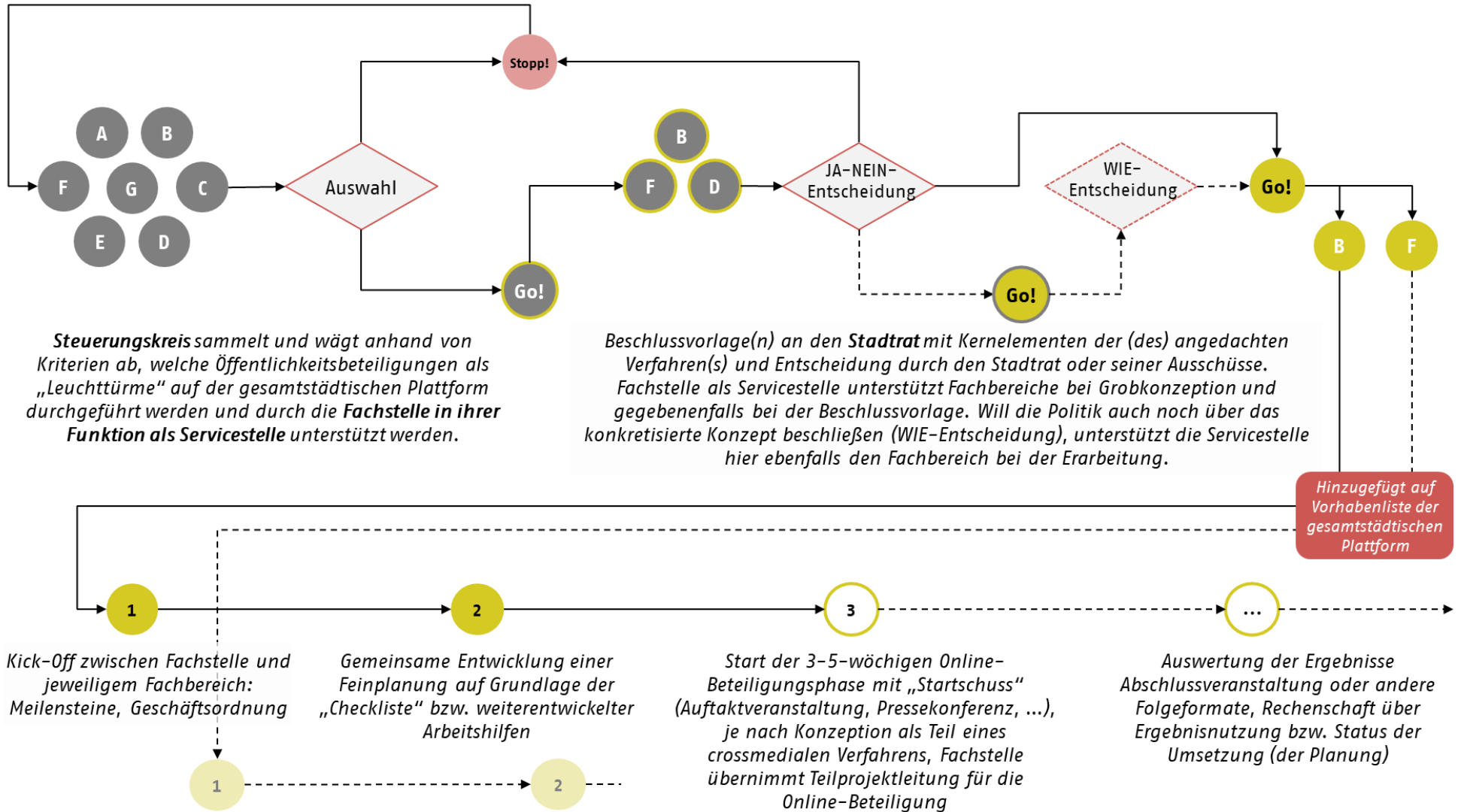


Abbildung 7: LH-München – Prozesse zur Auswahl und Unterstützung von Leuchtturmprojekten, Entscheidungsvorbereitung

Die Abbildung 6 zeigt den Weiterentwicklungsprozess der gesamtstädtischen Plattform. Vorgesehen ist hier in Anlehnung an die SCRUM-Methode<sup>60</sup> ein Prozess zwischen der Fachstelle als „Kordinierungsstelle gesamtstädtisches Management Öffentlichkeitsbeteiligung und Plattform“ (⇒ 6.1.2) und dem für den technischen Betrieb verantwortlichen **IT-Referat**. Die Fachstelle fungiert als **Product Owner**. Ihr obliegt die Festlegung, welche Anforderungen, die deduktiv und damit verfahrensübergreifend aus den Erfahrungen einzelner Online-Beteiligungen und der damit verbundenen Nutzung der gesamtstädtischen Plattform durch unterschiedliche Nutzergruppen (etwa Online-Projektmanager, Online-Redaktion, Online-Moderation, Teilnehmende) abgeleitet werden – gegebenenfalls unterstützt durch eine externe Evaluation (Wissenschaft).

Dadurch wird eine „nutzungsgetriebene“ Weiterentwicklung der gesamtstädtischen Plattform gesichert. Als Product Owner pflegt die Fachstelle das **Product Backlog**<sup>61</sup> in Zusammenarbeit mit dem Entwicklerteam (DEV-Team) des IT-Referats und im Austausch mit den Referaten durch die **Begleitgruppe Öffentlichkeitsarbeit** beziehungsweise mit den federführenden Fachbereichen, die die Plattform nutzen. Ebenso fließen **Anforderungshinweise aus dem Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung (BÖ)** in das Product Backlog ein. Als Produktverantwortliche hält die Fachstelle über die Organisationseinheiten so regelmäßig Rücksprache mit den Nutzergruppen bzw. Multiplikatoren, um deren Bedürfnisse und Wünsche zu verstehen und die daraus abgeleiteten (und abstrahierten) Anforderungen zu priorisieren und abzuwägen und so in Anpassungsentwicklungen zu überführen, dass sie der gesamtstädtischen Weiterentwicklung der Plattform (Standardisierung) dienlich sind. Bei Bedarf kann die Fachstelle auch direkt mit Nutzergruppen Kontakt aufnehmen und entsprechende **Anforderungsworkshops** durchführen. In jedem Fall sollte die gesamtstädtische Plattform während laufender Online-Beteiligung immer auch einen „Meta-Kanal“ vorhalten, zum Beispiel durch ein verfahrensübergreifendes **Lob-und-Kritik-Forum**, damit Nutzerinnen und Nutzer der Plattform dort die Möglichkeit erhalten, Probleme oder Wünsche zur Plattform an die Fachstelle zu übermitteln (⇒ Abbildung 7).<sup>62</sup>

Das IT-Referat führt regelmäßig getaktete **Sprints** (Entwicklungszyklen) durch und präsentiert im Rahmen der mit der Fachstelle organisierten **Sprint Reviews** die Entwicklungsfortschritte („Neu“) in den Gremien (insbesondere: Begleitgruppe Öffentlichkeitsbeteiligung und Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung).

Während der Anlaufphase (⇒ Kapitel 9) ist der Prozess „Plattformentwicklung“ zwischen der Fachstelle in ihrer Funktion als „Kordinierungsstelle gesamtstädtisches Management Öffentlichkeitsbeteiligung und Plattform“ und dem IT-Referat im Detail auszuarbeiten (⇒ M4.1) und dabei die Ausbaustufen (⇒ Kapitel 9) entsprechend zu berücksichtigen.

**Maßnahme M4.1** – Ausarbeitung der genauen Prozesse zur Etablierung und Absicherung eines gesamtstädtische orientierten und koordinierten Weiterentwicklungsprozesses des gesamtstädtischen Beteiligungsportals.

So kann zunächst das IT-Referat Aufgaben der im Aufbau befindlichen Fachstelle übernehmen, die sukzessive an die Fachstelle übertragen werden. Dies gilt sowohl für die beschriebenen Aufgaben im SCRUM-Prozess, sondern kann auch für andere Teilaufgaben, die die Fachstelle in

<sup>60</sup> vergleiche [de.wikipedia.org/wiki/Scrum](https://de.wikipedia.org/wiki/Scrum) (Abruf: 27.09.2021)

<sup>61</sup> Ein Product Backlog ist – vereinfacht gesprochen – eine strukturierte Liste(n) mit priorisierten Anforderungen an die gesamtstädtische Plattform. In ihr werden Anforderungen werden in Form von „User Stories“ verfasst. Eine User Story oder auch „Anwendererzählung“ ist eine in wenigen Sätzen und in Alltagssprache verfasste Software-Anforderung. (Quelle: [https://de.wikipedia.org/wiki/User\\_Story](https://de.wikipedia.org/wiki/User_Story))

<sup>62</sup> Damit sind funktionale Implikationen für die gesamtstädtische Plattform verbunden (⇒ Kapitel 8)

ihrer Funktion als Servicestelle für die Fachreferate übernimmt, festgelegt werden – vergleiche Tabelle 6:

**Tabelle 6: LH München – Zusammenarbeit zwischen Fachstelle (FÖ) und IT-Referat (RIT)<sup>63</sup>**

Aufgaben	Anlaufphase	Ausbaustufe I	Ausbaustufe II	Ausbaustufe III
Technisch konzeptionelle Beratung	RIT / Fachstelle	Fachstelle / RIT		
Konfiguration und Einrichtung der Plattform	RIT	RIT / Fachstelle	Fachstelle / RIT	Fachstelle
Online-Moderation <sup>64</sup>	RIT	RIT / Fachstelle	Fachstelle / RIT	Fachstelle
Weiterentwicklung der Plattform	RIT	RIT / Fachstelle	Fachstelle / RIT	Fachstelle / RIT

In der Praxis kann zudem überlegt werden, inwieweit der oben skizzierte SCRUM-Prozess (⇒ Abbildung 6) auch für die Anforderungserhebung und -systematisierung und Weiterentwicklung von Beteiligungsmethoden etabliert und genutzt wird. Hier könnte die Fachstelle als „Product Owner“ für die Weiterentwicklung und Qualitätssicherung für ausgewählte Methoden fungieren, die im Münchner Kontext entwickelt und erprobt werden.

<sup>63</sup> Anlaufphase beziehungsweise Ausbaustufen (⇒ Kapitel 9)

<sup>64</sup> Die Online-Moderation wird nur im Modus „Polizei-Funktion“ durchgeführt (Überprüfung, ob Beitrag den Dialogregeln entspricht, ggf. Ausblenden von Beiträgen, die gegen die Regeln verstoßen. Ein proaktiver Moderationsmodus durch sichtbare Interventionen oder auch Rückfragen der Moderation, um die Diskussion zu versachlichen oder zu vertiefen (Moderation im Dialog mit den Teilnehmenden) nur durch federführenden Fachbereich oder durch externen Dienstleister (als neutraler Dritter). Die Fachstelle in ihrer Funktion als Servicestelle auf Wunsch die Supervision der Moderation übernehmen (Rückmeldungen zum wahrgenommenen Moderationsstil) und so den federführenden Fachbereich beziehungsweise dem externen Dienstleister beratend unterstützen und die Moderationsqualität (gesamtstädtisch) absichern.

## 7 Maßnahmen (M) zur systematischen Weiterentwicklung initiiierender Beteiligung in der Landeshauptstadt München

In Abgrenzung zur Weiterentwicklung informeller Öffentlichkeitsbeteiligung finden sich auch im Kontext initiiierender Beteiligung durch die im Rahmen der Bestandsanalyse gewonnenen Erkenntnisse eine Reihe von Maßnahmen, die zur systematischen Weiterentwicklung beitragen. Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Stärken und Schwächen und den damit einhergehenden Potentialen (⇒ 5.1) sowie den dargestellten Best-Practice-Beispielen (⇒ 5.2) werden grundsätzlich folgende Maßnahmen zur Weiterentwicklung der initiiierenden Beteiligung in der Landeshauptstadt München empfohlen:

- **Weiterentwicklung der Bürgerversammlungen (M10)**
- **Weitere, unterjährige Möglichkeiten der direkten Einflussnahme (M11)**
- **Stadtweites Bürgerbudget (M12)**

Es handelt sich hier aufgrund der Kürze der Zeit um erste Empfehlungen, die im folgenden Prozess zur weiteren Entscheidungsvorbereitung von der Fachstelle (FÖ) zusammen mit dem Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung (BÖ), sowie den zuständigen Verwaltungseinheiten und der Politik weiterentwickelt und konkretisiert werden sollten. Dabei sind unter anderem die gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen (etwa die Bayerische Gemeindeordnung hinsichtlich der Bürgerversammlungen) oder die dafür notwendigen Ressourcen aufseiten der Verwaltung zu beachten.

In den folgenden Abschnitten werden die abgeleiteten Maßnahmen jeweils mit ihren entsprechenden Spezifika erläutert. Dabei ist eine ganzheitliche Betrachtung aller Maßnahmen unerlässlich, um zu gewährleisten, dass die entsprechenden Beteiligungsangebote sich gegenseitig ergänzen, ineinander konsistent sind beziehungsweise Abhängigkeiten beachtet werden und damit letztlich auch eine Weiterentwicklung der Beteiligungskultur in der Landeshauptstadt München darstellen.

### 7.1 M10 – Weiterentwicklung der Bürgerversammlungen<sup>65</sup>

Die in Artikel 18 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern gesetzlich verankerte Bürgerversammlung genießt entlang aller Anspruchsgruppen einen bedeutenden Stellenwert. Es ist das einzige formale Beteiligungsinstrument, in dessen Rahmen in regelmäßigen Abständen Beratungs- und Entscheidungsprozesse von Bürgerinnen und Bürgern selbst initiiert werden können. Aus Sicht der Teilnehmenden der Fokusgruppen (⇒ Kapitel 10) ist zu konstatieren, dass die bisherige Ausgestaltung der Bürgerversammlung weder den Ansprüchen politischer Vertreterinnen und Vertreter noch denen der Zivilgesellschaft gerecht wird und im Hinblick vorhandener Potenziale eine ausgeprägte Ausbaufähigkeit vorweist. Dazu gehört unter anderem die Nutzung von

<sup>65</sup> Auch wenn in der vorliegenden Konzeption nicht auf die „Kinder- und Jugendversammlungen“ der Landeshauptstadt München gesondert eingegangen wird, sollte in der Praxis überlegt werden, ob und inwieweit auch sie gleichermaßen weiterentwickelt werden könnten.

Spielräumen im Vorfeld von Bürgerversammlungen, unter anderem durch die Bereitstellung vorgelagerter Austauschräume oder auch eine stärkere Dialogorientierung während der Bürgerversammlungen durch die (unter Einhaltung rechtlicher Rahmenbedingungen) abzuwägende Eingrenzung frontaler Formate zugunsten größerer Diskursmöglichkeiten (⇒ 5.1).

Unter Berücksichtigung der vorliegenden Erkenntnisse und Erfahrungen hinsichtlich des Formats wird folglich die **Weiterentwicklung der Bürgerversammlung (M10)** empfohlen. Folgende Aspekte könnten die Bürgerversammlungen stärken:

- **Häufigere, aber schlanke Durchführung.** Die Gemeindeordnung des Freistaats Bayern ermöglicht eine beliebig oft stattfindende Bürgerversammlung auf Verlangen des Stadtrates. Die bisherige Beschränkung auf die Mindestregelung von einer Bürgerversammlung jährlich wird den ausgeprägten zivilgesellschaftlichen Strukturen, dem hohen Maß an bürgerschaftlichem Engagement in der Landeshauptstadt und der entsprechenden Vielzahl an eingehenden Anträgen nicht ausreichend gerecht. Kürzere Intervalle zwischen den jeweiligen Bürgerversammlungen erhöhen die Aktualität und die damit einhergehende Relevanz von Anträgen. Sie fördern zudem den institutionalisierten Austausch in der Bevölkerung. Zugleich ist jedoch eine häufigere Durchführung von Bürgerversammlungen mit einem nicht unerheblichen Mehraufwand verbunden.<sup>66</sup>
- **Digitalisierte Unterstützungsmöglichkeiten im Vorfeld der Bürgerversammlung.** Die Bürgerversammlung ist ihrem Wesen nach zeitlich begrenzt. Die Einführung einer gesamtstädtischen Beteiligungsplattform (unter Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Vorgaben) ermöglicht es, eingegangene Anträge frühzeitig von Bürgerinnen und Bürgern für Bürgerinnen und Bürger zugänglich und transparent zu machen und diese für einen der Bürgerversammlung vorgelagerten Austausch zu öffnen und gegebenenfalls gemeinsam weiterzuentwickeln. So kommt es zu einer Verbesserung der Antragsqualität durch den bereits im Vorfeld stattfindenden Austausch von Argumenten. Zugleich kann die Bürgerversammlung entlastet werden, weil Informationen zu den Anträgen bereits bekannt sind. Gegebenenfalls konnten so auch bereits ähnliche Anträge vor der Versammlung zusammengeführt werden.<sup>67</sup>
- **Einladende Gestaltung.** Die Einführung von vernetzenden Phasen in der Tagesordnung sowie die Bereitstellung von alkoholfreien Getränken tragen zur Attraktivität der Bürgerversammlung bei, indem sie unter anderem die durch Fronten (Politik versus Bürger\*in) geprägte Atmosphäre auflösen und einen kooperativeren Charakter schaffen.
- **Weniger Inputs, mehr Diskussion.** Die bisherige Ausgestaltung wird in der Wahrnehmung sämtlicher im Beteiligungsprozess zur Konzepterstellung einbezogenen Akteure als zu frontal wahrgenommen, während in Relation dazu wenig Raum für die Antragsdiskussion besteht. Durch die digitale (und gegebenenfalls analoge) Bereitstellung der zu Beginn erfolgenden Berichte und einer damit einhergehenden Kürzung der Berichte im Rahmen der Bürgerversammlung wird dem originären Zweck der Versammlung Rechnung getragen, indem zuvorderst mehr Zeit für den Dialog und Austausch zu vorliegenden Anträgen

<sup>66</sup> In diesem Zusammenhang sind unter anderem zusätzliche Aufwände hinsichtlich anfallender Objektmieten sowie der Beauftragung externer Dienstleister zur Gewährleistung der Veranstaltungssicherheit und Einlasskontrollen zu nennen.

<sup>67</sup> Die tatsächliche Antragstellung in der Bürgerversammlung bleibt nach aktueller Rechtslage jedoch weiterhin erforderlich.

sowie gegebenenfalls auch für vernetzende Maßnahmen eingeräumt wird.

- **Digitale Übertragung.** Über die gesamtstädtische Beteiligungsplattform können Bürgerversammlungen übertragen werden und werden somit einer größeren Anzahl an Personen in der interessierten Öffentlichkeit zugänglich. Zudem können diese im Nachgang verfolgt werden. Hierbei sind datenschutzrechtliche Vorgaben zu berücksichtigen. So müssen die Antragstellenden in der Bürgerversammlung ihr Einverständnis für eine Live-Übertragung geben.
- **Erwartungsmanagement.** Erfahrungswerte zeigen, dass Empfehlungen der Bürgerversammlung zwar per Beschluss verpflichtend im Stadtrat beziehungsweise Bezirksausschuss behandelt werden, die Umsetzbarkeit der in ihnen enthaltenen Forderungen jedoch zu großen Teilen nicht gegeben scheint. Dem daraus resultierenden Frustrationspotential in der Stadtgesellschaft gilt es anhand entsprechender Mechanismen des Erwartungsmanagements entgegenzuwirken, die sich weiterhin im Rahmen der Regelungen der Gemeindeordnung bewegen. Dazu gehören unter anderem eine bereits eingehende Prüfung von Anträgen durch die Verwaltung vor Befassung in der Bürgerversammlung sowie eine Sensibilisierung von Bürgerinnen und Bürgern hinsichtlich weiterer Beteiligungsmöglichkeiten in Form von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, welche in Bayern besonders ausgeprägt sind.

Die formulierten Maßnahmen in Bezug auf die Weiterentwicklung der Bürgerversammlung sind ganzheitlich zu betrachten und gehen in vielen Punkten miteinander einher. Die harmonische Umsetzung dieser Maßnahmen erhöht den Mehrwert der Bürgerversammlung als Instrument regelmäßiger, initiierender Beteiligung und stärkt damit auch das Akzeptanzpotential für politische Entscheidungen. Bei der Eruiierung und Umsetzung der einzelnen Aspekte sollte möglichst auf gegebenenfalls laufende Initiativen und Aktivitäten angeknüpft beziehungsweise aufgebaut werden.<sup>68</sup> Dadurch werden unter anderem Synergieeffekte erzielt und vorhandene Potentiale genutzt. Im Rahmen einer konkreten Prüfung sind die erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen zu ermitteln.

## 7.2 M11 – Weitere unterjährige Möglichkeiten der direkten Einflussnahme

Im Rahmen der in Abschnitt 5 dargelegten Bestandsanalyse konnte identifiziert werden, dass es zusätzlich zu den bereits genutzten Formen der formalen Antragsstellungsmöglichkeiten weiterer attraktiver Möglichkeiten initiierender Beteiligung bedarf, um Dialog- oder gar Entscheidungsprozesse „anzustoßen“. Dazu gehören vor allem digital unterstützte Angebote, die die Gelegenheit bieten, Themen oder Anträge in kooperativer und transparenter Weise, also gemeinsam mit anderen Mitmenschen einzubringen und zu erarbeiten und dafür jeweils Unterstützerinnen und Unterstützer zu organisieren. Insbesondere in Verbindung mit der Einführung einer stadtweiten Beteiligungsplattform (⇒ Kapitel 8) eröffnen sich in diesem Zusammenhang neue Spielräume, die für die Landeshauptstadt München eine Chance darstellen, hier in nationaler Hinsicht digitaler Vorreiter zu werden. In Anlehnung an bereits guten Erfahrungen (etwa in Paris und Madrid) und

<sup>68</sup> Beispielhaft sei an dieser Stelle die kürzlich erfolgte Initiative zur Einführung von Newslettern zur digitalen Einladung zu Bürgerversammlungen zu nennen ([muenchen.digital/blog/buergerversammlung-newsletter/](https://muenchen.digital/blog/buergerversammlung-newsletter/)).

unter Berücksichtigung der in der Landeshauptstadt gegebenen Bedingungen wird daher empfohlen, das bisherige Portfolio mittels der folgenden zwei digitalen Formate auszubauen:

- **Bürgervorschläge.** In Ergänzung zum bereits bestehenden Format der Bürgerversammlung braucht es für eine gute Beteiligungskultur in Zeiten digitaler Lösungen einen weiteren Kanal, über den Bürgerinnen und Bürger stadtweit (in Abgrenzung zur bisherigen Möglichkeit, bei den BA Anträge zu stellen) Anregungen formulieren und in ein Entscheidungsgremium hereintragen können. Konkret erfolgt dies durch das Einreichen von Bürgervorschlägen auf der stadtweiten Beteiligungsplattform. Ist ein Vorschlag eingereicht, kann dieser von anderen Interessierten kommentiert und diskutiert werden. Sind andere Bürgerinnen und Bürger mit dem Vorschlag einverstanden, können sie ihre Unterstützung bekunden, in dem über ein verifiziertes Konto für den jeweiligen Vorschlag ihre Unterstützung äußern. Erreicht der Vorschlag eine Anzahl an Unterstützerinnen und Unterstützern, die mindestens einem bestimmten Quorum aller Stimmberechtigten entspricht, gilt der Vorschlag als qualifiziert für eine Überführung in das Plenum beziehungsweise den entsprechenden Fachausschuss des Stadtrates.<sup>69</sup> Dieser ist entsprechend angehalten, den formulierten Vorschlag zu behandeln und bei vorhandener Umsetzbarkeit und Kompetenz weiter zu verfolgen. Das Konzept des Bürgervorschlags fördert in dieser Form die demokratische Teilhabe und das damit einhergehende Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger, indem sie sie bei entsprechender Unterstützung durch weitere Mitglieder der Stadtgesellschaft ermächtigt, eigenständig Beratungs- und Entscheidungsprozesse zu initiieren.
- **Debattenforum.** Im Rahmen eines offenen Debattenforums ist es der interessierten Öffentlichkeit jederzeit möglich, sich transparent über Themen auszutauschen, in dem sie ein Thema eigenständig initial eröffnen können. Durch die Möglichkeit der gegenseitigen Kommentierung und Bewertung von Vorschlägen und Kommentaren wird Raum für Dialog geschaffen. Dieser Dialog kann dabei sowohl zwischen interessierten Bürgerinnen und Bürgern verlaufen als auch mit BA-Mitgliedern oder Stadträtinnen und Stadträten. Letztere haben die Möglichkeit, sich ein verifiziertes Konto einzurichten und sich dadurch entweder an laufenden Debatten zu beteiligen oder neue „anzustoßen“. Die Öffnung der Beteiligung der Öffentlichkeit an und ihr Hinzuziehen in politisch relevante Debatten durch Vertreterinnen und Vertretern der Politik an aktuellen Themen macht es Bürgerinnen und Bürgern nicht nur möglich, sich unmittelbar in laufende und bevorstehende Entscheidungsprozesse einzubringen und durch entsprechende Aktivität auf den vorgelagerten Meinungs- und Willensbildungsprozess systematisch Einfluss zu üben. Vielmehr können Bürgerinnen und Bürger zum einen eigene Themen einbringen, diese gemeinsam mit anderen Interessierten diskutieren und ihre Meinung durch die gegenseitige Artikulation und Reflexion von Argumenten qualifizieren. So kann das Forum als Gradmesser für einen durch den Dialogprozess ausgereiften Vorschlag dienen, der im nächsten Schritt in ein „wirkmächtigeres“ Format wie die beschriebenen Bürgervorschläge oder die Bürgerversammlung überführt werden und letztere Veranstaltung durch den bereits vorgelagerten Diskurs potentiell entlasten kann. Das Debattenforum kanalisiert durch seine Beteiligung

---

<sup>69</sup> Es wird ein Quorum von einem Prozent in der Einführungsphase empfohlen. Wird ersichtlich, dass dieses zur Folge hat, dass keine bis kaum Bürgervorschläge erfolgreich sind, ist eine Herabsetzung des Quorums, beispielsweise auf 0,5 Prozent anzusetzen, um die Akzeptanz des Instruments in der Stadtgesellschaft zu gewährleisten.

von Bürgerinnen und Bürgern und Stadträtinnen und Stadträten (beziehungsweise Bezirksausschussmitgliedern) gleichermaßen dafür, den Kontakt zwischen gesellschaftlichen Akteuren (Zivilgesellschaft, Wissenschaft, Wirtschaft etc.) und Politik systematisiert herzustellen und durch das erhöhte Potential an Responsivität demokratietheoretisch die Qualität von Repräsentation zu erhöhen.

Beide Beteiligungsformate erheben den Anspruch, Bürgerinnen und Bürgern auch unterjährig die Gelegenheit zu bieten, ihre aktuellen Themen „auf die politische Agenda“ zu setzen und entsprechende Entscheidungsprozesse zu initiieren. Der Erfolg der Erweiterung des aktuellen Beteiligungsangebots um beide Formate ist vor allem durch eine sinnhafte Verzahnung mit weiteren bestehenden Formaten und ein wesentliches Maß an Anerkennung durch politische Entscheidungsträgerinnen und -trägern bedingt. Die Gewährleistung ersteren Punktes liegt vor allem in der Rolle des dialogisch besetzten Beirates für Öffentlichkeitsbeteiligung (⇒ M3.1). Für die Realisierung und Betreuung ist die Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation vorgesehen (⇒ 6.1), die (auch) für die unterjährige Betreuung und Pflege mit entsprechenden personellen Ressourcen ausgestattet sein muss (⇒ 6.1.7).

### 7.3 M12 – Stadtweites Bürgerbudget

Von Sitzbänken im Westpark über Ferien- und Familienpässe bis hin zur Errichtung zusätzlicher Schilder – das in der Landeshauptstadt München (im Jahr 2017 modifizierte) sogenannte Stadtbezirksbudget eröffnet bereits eine gute Möglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger in ihren jeweiligen Bezirken Projekte anzustoßen und umzusetzen. Pro Jahr werden gut 1.100 Zuschussanträge gestellt und daraus entstehen circa 1.000 von den BAs bewilligte Zuwendungen. Dabei liegt die durchschnittliche Zuwendungshöhe bei 3.100 €. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die hohe Niedrigschwelligkeit hinsichtlich der Einreichung von Vorschlägen sowie die Möglichkeit der ganzjährigen Nutzung des Instruments seitens der Bürgerinnen und Bürger. Ganz überwiegend richtet sich das Stadtbezirksbudget an die Förderung von Projekten Dritter (also nicht eigener städtischer Maßnahmen). Damit unterscheidet es sich von der Zielrichtung her grundlegend von dem Ansatz eines Bürgerhaushalts, bei dem es in der Regel um die Verwendung der Haushaltsmittel für städtische Vorhaben geht. Zugleich könnte ein stadtweites Bürgerbudget eine sinnvolle Ergänzung zum bestehenden Stadtbezirksbudget im Hinblick auf größere stadtweite oder stadtbezirksübergreifende Projekte oder Themen darstellen, die Bürgerinnen und Bürger einbringen wollen und darüber abstimmen können.

In Ergänzung zum Regelhaushalt, welcher durch den Stadtrat als legitimierte Vertretungskörperschaft beschlossen wird, haben Bürgerhaushalte im Allgemeinen zum Ziel, Bürgerinnen und Bürgern beziehungsweise Einwohnerinnen und Einwohnern eine Möglichkeit der direkten Einflussnahme auf die Ausgestaltung des Haushalts und damit auf die Verwendung von Haushaltsmitteln zu eröffnen. Bei diesem Prozess handelt es sich üblicherweise um ein periodisches Verfahren, welches durch einen eigenständigen Dialog begleitet wird. Während der sogenannte „Vorschlagsbasierte Bürgerhaushalt“ Vorschläge von Einwohnerinnen und Einwohnern für den Gesamthaushalt prüft und gegebenenfalls umsetzt, legt der Stadtrat beim sogenannten **Bürgerbudget**



(„Budgetbasierter Bürgerhaushalt“) ein bestimmtes Budget fest, welches auf der Basis eines Abstimmungsverfahrens für eingegangene Vorschläge verwendet werden kann.<sup>70</sup> Bürgerbudgets beginnen sich zunehmend gegenüber den rein vorschlagsbasierten Bürgerhaushalten durchzusetzen, weil sie durch die durch die Politik beschlossene Bereitstellung fester Budgets (in der Regel sowohl für die Gesamtstadt als auch für Stadtbezirke) eine höhere Verbindlichkeit haben. Sie sind international in einer Vielzahl von Städten etabliert, in Deutschland in wenigen Städten wie beispielsweise Wuppertal oder Bonn.

Die **Einführung eines stadtweiten Bürgerbudgets (M12)**, in Ergänzung zu dem vorhandenen Stadtbezirksbudget, wird auch der Landeshauptstadt München empfohlen. Unter Berücksichtigung der bestehenden Beteiligungsstrukturen und in Anlehnung an den identifizierten Schwächen gehen damit konkret folgende Punkte einher:

- **Online-Plattform.** Durch die Platzierung aller vergangenen, laufenden und zukünftigen Bürgerbudgets auf einer zentralen Online-Plattform, ergänzt durch entsprechende Informationen zum Ablauf und zu Beteiligungsmöglichkeiten wird die bisher schwach ausgeprägte Prozesstransparenz gestärkt. Die Einführung einer gesamtstädtischen Beteiligungsplattform mit seinen entsprechenden Funktionalitäten macht dies möglich.
- **Eigenständiger Dialogprozess.** Ein (budgetorientierter) Bürgerhaushalt lebt von seinem dialogischen Charakter. Die plattformbasierte Durchführung des stadtweiten Bürgerbudgets eröffnet Räume des Austausches zu eingegangenen Vorschlägen und trägt damit in qualifizierter Weise zum Meinungs- und Willensbildungsprozess bei.
- **Direkte Abstimmung.** Die Durchführung des Bürgerbudgets über eine dafür geeignete Plattform erhöht das Partizipationspotenzial der interessierten Öffentlichkeit durch die Abbildung eines ganzheitlichen Prozesses. Dies beinhaltet auch die am Ende eines solchen Beteiligungsprozesses vorgesehene Abstimmung, über die zuvor durch die Verwaltung kommentierten und budgetierten Vorschläge, die im Gegensatz zur aktuellen Vorgehensweise nicht im Bezirksausschuss (so beim Stadtbezirksbudget) und dem Stadtrat (so beim städtischen Haushalt), sondern die Abstimmung per e-Voting – gegebenenfalls ergänzt durch analoge Abstimmungsmöglichkeiten – direkt durch die Bürgerin oder den Bürger erfolgt. Das stärkt die Akzeptanz für den Gesamtprozess und das demokratische Bewusstsein der Teilnehmenden im Allgemeinen. Zugleich hat die über die Plattform erfolgende Abstimmung keine unmittelbare Rechtsgültigkeit, sondern hält den Stadtrat im Rahmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung dazu an, eine entsprechende nachgelagerte Abstimmung im Stadtrat zu gewährleisten und in deren Rahmen dem im Bürgerbudgetprozess artikulierten Willen der Bevölkerung förmlich zu entsprechen.
- **Begleitende Veranstaltungen.** Um eine Aktivierung der Stadtgesellschaft in Bezug auf das Bürgerbudget und dadurch unter anderem eine Beteiligung über besonders vernetzte Gruppen hinaus zu fördern, werden zum Auftakt und zur Abstimmungsphase, eventuell

---

<sup>70</sup> Vorschlagsbasierte Bürgerhaushalte ohne Budgets haben sich in der Praxis – bis auf wenige Ausnahmen – nicht bewährt, da (aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger) zu wenige Vorschläge durch die Politik positiv entschieden werden. Die Sammlung und die anschließende Priorisierung von Vorschlägen (Erstellen von Bestenlisten) führt häufig zu nicht an laufende Planungs- und Entscheidungsprozesse anschlussfähigen Vorschlägen, für die im Haushalt daher keine zusätzlichen Budgets bereitgestellt beziehungsweise mobilisiert werden (können).

auch flankierend, wird das Bürgerbudget durch analoge Veranstaltungen begleitet, in deren Rahmen der Prozess erläutert und Raum für Dialog gegeben wird. Damit wird die Zugänglichkeit des Verfahrens und ihre allgemeine Bekanntheit erhöht.

Die langjährigen internationalen Erfahrungen wie Lissabon, Madrid oder Paris zeigen das hohe Erfolgspotenzial. Die Landeshauptstadt München kann sich durch die Einführung eines stadtweiten Bürgerbudgets in die Liste europäischer Metropolen einreihen und dabei einen maßgeblichen Fortschritt in der Praxis initiierender Beteiligung erzielen, indem sie ihre Beteiligungskultur stärkt und eine Vorbildfunktion für andere Großstädte einnimmt.

Für eine konsistente und in sich sinnvolle Umsetzung der Maßnahmen M10, M11 und M12 gilt es durch die Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung in Zusammenarbeit mit dem Beirat oder zusätzlich einzurichtender Arbeitskreise entsprechende Prozesse zu entwickeln, um dies gewährleisten zu können.

## 8 Gesamtstädtische Beteiligungsplattformen

Die Einführung beziehungsweise der Betrieb einer gesamtstädtischen Beteiligungsplattform – so viel sollte aus den vorangegangenen Abschnitten deutlich geworden sein – ist für die Landeshauptstadt München weniger eine technische als eine organisatorische und konzeptionelle Herausforderung. Denn eine Plattform und ihre Online-Beteiligungsmöglichkeiten (Beteiligungsmodule) sind genauso zu betrachten wie analoge Beteiligungsformate und -methoden: Die Antwort darauf, ob eine gesamtstädtische Plattform beziehungsweise auszuwählende Beteiligungsmodule für die Durchführung einer crossmedialen oder rein online-basierten Öffentlichkeitsbeteiligung dienlich sind oder nicht, ist *nicht* in ihnen selbst zu finden. Auch sie sind am Ende des Tages Dialogwerkzeuge deren Dienlichkeit immer vom Kontext abhängig ist, etwa von

- den jeweiligen Beteiligungsgegenständen und -fragen,
- den vorgesehenen Beteiligungsschritten,
- den anvisierten Zielgruppen,
- jeweils vorhandenen Beteiligungsspielräumen und -grenzen, oder
- der Taktung des politisch-administrativen Planungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozesses, in den Beteiligungsergebnisse – neben anderen Informationen – als Abwägungsmaterial einfließen sollen.

Die Dienlichkeit digitaler (wie analoger) Formate und Methoden ist zudem abhängig von verfügbaren Ressourcen. Ist zum Beispiel eine bestimmte Online-Beteiligung als Bestandteil eines Beteiligungsverfahrens konzeptionell als dienlich „erkannt worden“ und von daher als Beteiligungsbaustein vorgesehen, dann werden für ihre feinkonzeptionelle Vorbereitung und Realisierung (Konfiguration, Redaktion, Moderation, Auswertung, ...) Ressourcen benötigt. Die Beteiligungsplattform ist nur eine davon. Denn weiterhin ist Personal, Know-how und Budget (zum Beispiel für externe Moderation) vonnöten – und die wichtigste Ressource überhaupt: eine Beteiligungskultur, die, gespeist vom überparteilichen, politischen Willen, Öffentlichkeitsbeteiligung auf einem qualitativ hohen Niveau vorsieht und anstrebt.

Die Bereitstellung einer gesamtstädtischen Plattform ist also eines von vielen Puzzleteilen der systematischen Entwicklung analoger und digitaler Öffentlichkeitsbeteiligung. Als Baustein innerhalb des Gesamtgefüges muss sie jedoch umfangreiche Aufgaben und Funktionen abdecken, die über eine einzelne Projektplattform oder ein ausgewähltes Tool, das für eine einzelne Öffentlichkeitsbeteiligung oder ein spezifisches Verfahren initiierender Beteiligung genutzt wird, hinausgeht. Gerade vor dem Hintergrund der vorgesehenen gesamtstädtischen Prozesse der Zusammenarbeit (⇒ 6.4) der Landeshauptstadt München sind dies insbesondere **Funktionen, die ein gesamtstädtisches Management digitaler Öffentlichkeitsbeteiligungen** ermöglichen.

### 8.1.1 Anforderungen zur Unterstützung informeller Öffentlichkeitsbeteiligungen

Im Folgenden werden die zentralsten Anforderungen (A1, A2, ...) vorgestellt, die eine gesamtstädtische Plattform für die Landeshauptstadt München mitbringen sollte.<sup>71</sup> Und anschließend wird mit Blick auf eben diese Anforderungen eine Einordnung der beiden Münchner Plattformen „Consul“<sup>72</sup> und „München mitdenken“<sup>73</sup> vorgenommen.

**(A1) Mehrverfahrenfähigkeit und Mandantenfähigkeit.**<sup>74</sup> Durch die Mehrverfahren- und Mandantenfähigkeit wird gewährleistet, dass nicht für jedes Projekt eine individuelle Beteiligungsplattform oder Online-Tool bereitgestellt werden muss oder für jedes Projekt Programmierarbeiten notwendig werden. Sie ermöglichen es, unbegrenzt viele Verfahren völlig unabhängig voneinander auf einer Plattform gesamtstädtisch zu managen und durchzuführen. Durch sie wird die Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation (FÖ) als Service- und Koordinierungsstelle (⇒ 0 und 6.1.2) befähigt, für jeden Fachbereich eines Referates, der eine Online-Beteiligung auf der gesamtstädtischen Plattform durchführen will, einen eigenen Projektraum oder „Verfahrensraum“ einzurichten und ihn mit (nur für diesen Bereich gültigen) Nutzerrechten freizuschalten. Innerhalb dieses Bereiches kann der Mandant (sprich: der für die Öffentlichkeitsbeteiligung federführende Fachbereich) – gegebenenfalls mit Unterstützung der FÖ oder durch Delegation an die FÖ – dann sein Verfahren einrichten und managen. Dazu gehören insbesondere die folgenden Aufgaben:

- Informationen zum Verfahren anlegen und pflegen (⇒ A5)
- Beteiligungsmodule anlegen, konfigurieren und freischalten (⇒ A2, A3, A4)
- Beteiligungsphasen (Start- und Endpunkte) festlegen (⇒ A2)
- Online-Moderation(en) durchführen oder an externe Dritte delegieren (⇒ A6)
- Auswertungen vornehmen (⇒ A7)

**(A2) Modularität und Sequenzierung.**<sup>75</sup> Durch die Plattform sind unterschiedliche Beteiligungsformate in Form unabhängiger Module (⇒ A3) bereitzustellen. Diese werden, je nach Beteiligungskonzept beziehungsweise Verfahrensplan, flexibel von der FÖ oder eigenständig durch den federführenden Fachbereich (durch Schulung dadurch in die Lage versetzt)<sup>76</sup> zusammengestellt. Da Öffentlichkeitsbeteiligungen häufig verschiedene Phasen durchlaufen, muss zudem gewährleistet werden, dass innerhalb des Projektraumes (⇒ A1) unterschiedliche Sequenzen (Phasen) abgebildet und für jede Sequenz Module (⇒ A3) frei ausgewählt und konfiguriert (⇒ A4) werden können.

**(A3) Digitale Formate / Module für Öffentlichkeitsbeteiligung.** Gesamtstädtische Plattformen bieten unterschiedliche Beteiligungsformate in Form konfigurierbarer Module an. Dabei

<sup>71</sup> vergleiche IT-Planungsrat (2018), Märker (2019), Märker & Brückner (2015)

<sup>72</sup> zu Consul siehe [www.consulprojekt.org](http://www.consulprojekt.org) (Abruf 24.09.2021)

<sup>73</sup> siehe [www.muenchen-mitdenken.de](http://www.muenchen-mitdenken.de) (Abruf 24.09.2021) – „München mitdenken“ basiert auf der Dialogzentrale von Zebralog, [www.zebralog.de](http://www.zebralog.de) (Abruf 24.09.2021), vergleiche auch Märker und Schröter (2017)

<sup>74</sup> zur Mehrverfahrenfähigkeit und Mandantenfähigkeit vergleiche Märker (2019: 44-45)

<sup>75</sup> zur Modularität und Sequenzierung vergleiche Märker (2019: 43-44)

<sup>76</sup> ⇒ 6.1.3 und dort die Maßnahmen ⇒ M1.4 und ⇒ M1.6

haben sich in den letzten Jahren der Online-Beteiligungspraxis unterschiedliche Formate herausgebildet, mit denen (Stand heute) der überwiegende Teil aller Beteiligungsanforderungen abgedeckt wird und die daher auch für die Landeshauptstadt München bereitgestellt werden sollten:

- *Ideen- und Vorschlagsmanagement* – Sammlung von Ideen- und Vorschlägen entlang unterschiedlicher Themen. Beiträge können vorgegebenen (konfigurierbaren) Kategorien zugeordnet werden, bewertet und selbst wiederum kommentiert werden.
- *Kartendialog oder auch Crowdmapping* – ermöglicht die Verortung von Beiträgen auf interaktiven Karten<sup>77</sup>, ansonsten wie Ideen- und Vorschlagsmanagement.<sup>78</sup> Karten können dabei auf bestimmte Bereiche eingegrenzt oder auf bestimmte Ausschnitte fokussiert („Panning“) werden. Ebenso können Layer eingebunden werden, um thematische Informationen verfügbar zu machen. Verortete Beiträge können bewertet und kommentiert werden.
- *Ergebnis- oder Thesendiskussion*. Format ermöglicht die Diskussion von (Zwischen)Ergebnissen einer Planung oder auch vorgegebener Thesen oder Aussagen zu einer Planung, zu denen man ein Feedback einholen möchte. Kommentare zu Ergebnissen können bewertet und ebenfalls kommentiert werden.
- *Bürgerhaushalt / Bürgerbudgets*.<sup>79</sup> Vorschläge (von Bürgerinnen und Bürgern und oder der Verwaltung) werden mit Budgets (Umsetzungs- und Folgekosten) hinterlegt. Teilnehmende können diese Vorschläge diskutieren und auswählen. Die Auswahl kann dabei so gesteuert werden, dass eine bestimmte Summe (festgelegte Obergrenze = gesamtes verfügbares Bürgerbudget) durch die einzelnen Teilnehmenden nicht überschritten werden darf.
- *Textannotation*. Ermöglicht die Diskussion von Textdokumenten, indem Absätze, Sätze oder Worte markiert und kommentiert werden können. Kommentare können wiederum diskutiert und bewertet werden.
- *Umfragen*. Format ermöglicht geschlossene und offene Fragen, die mittels (konfigurierbarer) Antwortkategorien oder Text beantwortet werden können.
- *Frage-Antwort-Forum*. Ermöglicht der interessierten Öffentlichkeit zu einer Planung Fragen zu stellen, die durch die Fachverwaltung beantwortet werden. Fragen können dabei unterschiedlichen (konfigurierbaren) Kategorien (Themen) zugeordnet werden. Dadurch entsteht (zum Beispiel über einen Zeitraum von mehreren Wochen) im Dialog zwischen der Öffentlichkeit und der planenden Fachverwaltung ein Häufige-Fragen-und-Antworten-Forum zu einer Planung. Dieses Format dient der dialogischen Informationsvermittlung (z.B. von Planungsergebnissen).
- *Moderierte Live-Chat*. Ermöglicht die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen gestreamter Informationsveranstaltungen (Video-Konferenzen): Über den moderierten Chat können Teilnehmende Fragen in die Konferenz (z.B. an Planerinnen und

<sup>77</sup> häufig unter Einbindung von OpenStreetMap ([www.openstreetmap.org](http://www.openstreetmap.org)) oder Google Maps

<sup>78</sup> Die Karten- bzw. Verortungsfunktion wird zunehmend auch als integrierter Bestandteil in anderen Modulen angeboten. Immer wenn ein Beitrag geschrieben wird, kann er auch verortet werden.

<sup>79</sup> auch in Verbindung mit Prozessen der initiierenden Beteiligung (⇒ A8, A9)

Planer) stellen, die dann live beantwortet werden (Synchrone Variante des „Frage-Antwort-Forums“).

- (A4) Konfigurationsschnittstelle.** Ausgewählte Module (⇒ A2, A3) müssen an die jeweiligen feinkonzeptionellen Anforderungen anpassbar sein. Dazu sind entsprechende Funktionen bereitzustellen, damit die FÖ beziehungsweise die Fachbereiche in ihren Projekträumen (⇒ A1) die Beteiligungsmodulare für ihre jeweiligen Bedarfe anpassen können. Dazu gehören etwa die Teilnahmebedingungen, Kommentierungs- und Bewertungsmöglichkeiten, oder die Einrichtung von Kategorien. Häufig sind damit auch redaktionelle Arbeiten verbunden, zu denen es ebenfalls entsprechende Funktionen geben muss, um die Module direkt mit Inhaltsbausteinen (Dialoggegenständen) bestücken zu können (z.B. Fragestellungen, Thesen, Beiträge zur Anmoderation, ...).
- (A5) Transparenzfunktion – Redaktionsschnittstelle.** Informationen sind die Grundlage aller Öffentlichkeitsbeteiligungen. Es braucht daher umfassende Funktionen und Gestaltungsmöglichkeiten sowohl mit Blick auf die gesamtstädtische als auch die Verfahrensebene:
- **Gesamtstadt:** Hier muss ein Überblick über alle geplanten, laufenden und abgeschlossenen (archivierten) Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung bereitgestellt werden, etwa in Form einer nach unterschiedlichen Aspekten (Themen, Bezirke, ...) filter- und sortierbaren **Vorhabenliste und -karte**<sup>80</sup>. Ebenso gehört dazu die Möglichkeit verfahrens- bzw. projektraumübergreifend (und vielfältig gestaltbare) Informationsseiten, Mediatheken, Kalender (Zeitstrahl), Häufige Fragen und Antworten (FAQ) usw. anlegen zu können, verbunden mit der Möglichkeit Menüpunkte einzurichten oder zu editieren. Und es gehören dazu Funktionen zur **Gestaltung der Startseite als gesamtstädtische „Landingpage“**, um hier auf aktuelle Verfahren hinzuweisen oder aktuelle Nutzerbeiträge von Teilnehmenden aus laufenden Online-Dialogen einzubinden („Call-To-Action“).
  - **Projekträume (Mandanten, ⇒ A1):** Für jede Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. müssen durch entsprechende Funktionen die jeweiligen Projekträume ebenso flexibel mit verfahrensrelevanten Informationen gestaltet werden können, zum Beispiel durch das Anlegen von FAQs, Terminen (Zeitstrahl), Blogbeiträgen, Dokumenten oder Einbindung von Mediatheken zum Prozess („Wie-Informationen“) und zum Beteiligungsgegenstand („Was-Informationen“).<sup>81</sup>
- (A6) Moderationsschnittstelle.** Es werden Moderationsfunktionen benötigt, um aktive Dialoge (in den Projekträumen und projektraumübergreifend) – je nach Moderationsstrategie und -modus – überwachen beziehungsweise betreuen zu können. Dazu sind etwa entsprechende Seiten mit Filter- und Sortierfunktionen notwendig, um eingehende Beiträge (gekoppelt mit Moderations-Benachrichtigungsfunktionen (Push) überprüfen und Funktionen notwendig (ausblenden, editieren, ...), um eingreifen zu können. Besonders wichtig sind Funktionen, um Moderationsteams zu unterstützen, da häufig unterschiedliche Stellen (z.B. die FÖ, der federführende Fachbereich oder eine extern beauftragte Online-Moderation) involviert sein werden. Das sind insbesondere Funktionen, die die Einrichtung

<sup>80</sup> ⇒ 6.2 und 6.4 und Abbildung 7 weiter oben

<sup>81</sup> ⇒ 6.1.1

kooperativer Moderationsprozessen (Workflows) ermöglichen. Ebenso sollte der Moderationsmodus sowohl plattformübergreifend als auch projektraumspezifisch einfach in beide Richtungen von Post- auf Prä-Moderation oder von Prä- auf Post-Moderation umgestellt werden können.<sup>82</sup>

**(A7) Monitorings- und Auswertungsfunktionen.** Sowohl gesamtstädtisch als auch mit Bezug auf projektspezifische Verfahren sollten gesamtstädtische Plattformen Möglichkeiten bieten, Auswertungen vorzunehmen: zum einen in Form quantitativer Echtzeitanalysen, um Aktivitäten zu Beiträgen (Anzahl, Bewertungen, ...) und Teilnehmenden (bestenfalls grafisch aufbereitet) anzuzeigen. Aber auch tiefere qualitative Auswertungen sollten durch entsprechend strukturierte Exportfunktionen ermöglicht werden, um mittels computergestützten qualitativen Daten- und Textanalysen Auswertungen vorzunehmen.<sup>83</sup>

### 8.1.2 Anforderungen zur Unterstützung initiiender Beteiligungen

Für die Realisierung und Bereitstellung initiiender Formen der Beteiligung sind die skizzierten Anforderungen A4 (Konfigurierbarkeit, Anpassungsfähigkeit), A5 (redaktionelle Gestaltbarkeit), A6 (Moderationsfähigkeit) und A7 (Beobachtungs- und Auswertungsfähigkeit) gleichermaßen relevant. Die weiter oben beschriebenen Anforderungen wie Mandantenfähigkeit usw. (⇔ A1, A2 und A3) sind hingegen weniger relevant, weil Angebote initiiender Beteiligung als gesamtstädtische Angebote *erstens* nicht einzelnen Referaten oder Fachbereichen zugeordnet sind, *zweitens* nicht verfahrensspezifisch sind und, *drittens*, in der Regel nicht befristet also „immer offen“ sind, da sie weder zeitlich noch inhaltlich an ein bestimmtes Planungsverfahren gekoppelt werden. Sie müssen von daher auch nicht thematisch oder zeitlich in Projekt- und Themenräumen „eingekapselt“ werden. Hingegen werden spezifische Funktionen benötigt, die die Realisierung selbst initiiender Beteiligung unterstützen:<sup>84</sup>

**(A8) Prozesse für initiiende Beteiligung.** Damit sind Formate beziehungsweise Funktionen gemeint, durch die Angebote (Prozesse) geschaffen werden, in denen Bürgerinnen und Bürger der Landeshauptstadt München die Möglichkeit gegeben wird, selbst ihre Themen, Anliegen oder Vorschläge auf die Agenda zu setzen und (bei Erfolg) am Ende damit Beratungs- und Entscheidungsprozesse aufseiten der Politik auslösen:

- *Debatten initiieren.* Ähnlich dem *Ideen- und Vorschlagsmanagement* (⇔ A3) mit dem Unterschied, dass Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gegeben wird, eine Diskussion (Thread) zu einem selbstgewählten Thema zu eröffnen.
- *Vorschläge einreichen.*<sup>85</sup> Ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern, Vorschläge zur Verbesserung oder auch Anliegen zur Beseitigung von Missständen einzureichen, die durch andere unterstützt werden können.
- *Quoren erreichen.* Für Formen initiiender Beteiligung ist von zentraler Bedeutung,

<sup>82</sup> Post-Moderation = Beiträge werden durch die Moderation im Nachgang, also nach der direkten Veröffentlichung auf der Plattform geprüft und moderiert; Prä-Moderation = Beiträge werden erst geprüft und moderiert und danach durch die Moderation freigegeben und dann erst auf der Plattform sichtbar.

<sup>83</sup> ⇔ 6.1.1

<sup>84</sup> vergleiche auch Mehr Demokratie e.V. (o.J.)

<sup>85</sup> Damit sind nicht Anforderungen gemeint, die sich auf das klassische Anliegen- und Beschwerdemanagementformate wie Mark-a-Spot ([www.markaspot.de](http://www.markaspot.de), Abruf: 24.09.2021) beziehen.

dass gesamtstädtische Plattformen Quorenfunktionen anbieten, durch die mögliche Schwellenwerte gesetzt werden, ab denen ein eingereichter Vorschlag (siehe oben) beispielsweise zu einer Abstimmung gegeben werden kann.

- *Abstimmungen*. Eingereichte Vorschläge (siehe oben) können gesamtstädtisch (oder auch eingeschränkt zum Beispiel nur für einen Stadtbezirk), sobald sie beispielsweise ein Ein-Prozent-Quorum erreicht haben, zur Abstimmung gestellt werden. Dies erfordert entsprechende Abstimmungsfunktionen in Verbindung mit einer verlässlichen Authentifizierung (⇒ A9).

Eine gesamtstädtische Plattform muss ermöglichen, dass diese Module bzw. Funktionen zu Prozessen initiierender Beteiligung – zum Beispiel zur Realisierung „unterjähriger Prozesse der direkten Einflussnahme“ (⇒ 7.2) hintereinander zu einem Prozess „geschaltet“ werden können und dafür entsprechende Konfigurationsfunktionen bereitstellen.

**(A9) Authentifizierungsfunktionen.** Für initiierender Formen der Beteiligung ist das Erreichen von Quoren oder die Durchführung von Abstimmungen von zentraler Bedeutung. Da das Erreichen von Quoren oder Abstimmungsprozesse (im Falle des Erfolges) einen Beratungs- und / oder Entscheidungsprozess aufseiten der Politik (auf bezirklicher oder gesamtstädtischer Ebene) auslösen, ist es von besonderer Wichtigkeit, dass diese „Zählprozesse“ valide sind. Die gesamtstädtische Plattform der Landeshauptstadt München muss daher entsprechende Authentifizierungsverfahren bereitstellen, mit der gesichert wird, dass keine missbräuchliche Nutzung durch Mehrfachabstimmungen möglich ist. Eine Verifizierung kann zum Beispiel über die Angabe eines Dokumententyps und Eingabe einer Dokumentennummer (zum Beispiel eines Personalausweises)<sup>86</sup> und eines anschließenden Datenabgleich mit dem Melderegister erfolgen. Empfehlenswert sind verschiedene Authentifizierungsverfahren, zum Beispiel auch analoge Verfahren der Authentifizierung durch eine Anlaufstelle vor Ort oder auch die Einbindung digitaler Authentifizierungsverfahren wie die BayernID<sup>87</sup>. Grundsätzlich wird empfohlen, Verfahren zu Verfügung zu stellen, die eine Zwei-Faktor-Authentifizierung ermöglichen, also den Identitätsnachweis mittels zweier unterschiedlicher und unabhängiger Komponenten (Faktoren), wie zum Beispiel E-Mail und SMS.

### 8.1.3 Übergeordnete Anforderungen

Neben den spezifischen Anforderungen für informelle Öffentlichkeitsbeteiligung und initiierender Beteiligung müssen Plattformen auch generelle Anforderungen erfüllen. Dazu gehören insbesondere Anforderungen an die Barrierefreiheit, die Mehrsprachigkeit oder an die Designfähigkeit. Weiterhin gehören dazu „Beteiligungsplattform-Grundfunktionen“ wie eine *Nutzer- und Gruppenverwaltung*, um unterschiedliche Nutzer beziehungsweise Rollen wie Administration, Redaktion, Moderation, Teilnehmende, oder Gäste zu unterscheiden, denen spezifische Interaktionsmöglichkeiten mit der Plattform zugewiesen oder verwehrt werden. Dazu gehören weiterhin Funktionen wie *Suchfunktionen*, *Bewertungsfunktionen*, *Kommentierungsfunktion*, *Sortier- und Filterfunktionen*, die *Einbindungsfähigkeit multimedialer Formate* (z.B. Videos oder virtueller Mo-

<sup>86</sup> vergleiche Plattform der Stadt Bamberg ([bamberg-gestalten.de](http://bamberg-gestalten.de))

<sup>87</sup> vergleiche [bayernid.freistaat.bayern.de/bayern/freistaat](http://bayernid.freistaat.bayern.de/bayern/freistaat) (Abruf: 27.09.2021)



delle) oder auch Funktionen, um *analoge Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung sichtbar zu machen* (zum Beispiel durch Fotogalerien) oder einzubinden (zum Beispiel durch ein Anmeldeverfahren für Vor-Ort-Veranstaltungen).

Für eine gesamtstädtische Beteiligungsplattform ist auch die Bekanntheit und Identifizierung der Münchnerinnen und Münchner mit der Plattform essenziell. Dies kann gewährleistet werden zum Beispiel durch *Benachrichtigungsfunktionen, Sharing-Möglichkeiten* in Sozialen Medien oder individuelle *Nutzeraccounts*. Auf Plattformebene gehört dazu auch eine Wiedererkennbarkeit mit eigenem Design und URL.

Im Zuge des Aufbaus der Plattform sollte auch die Nutzung bestehender standardisierter Angebote der Landeshauptstadt München (wie beispielsweise das GeoPortal oder die Umfrageplattform) geprüft werden.

#### 8.1.4 Consul und München-Mitdenken

Die Landeshauptstadt München hat zurzeit zwei Plattformen mit „gesamtstädtischen Potenzial“ im Betrieb. Dies ist zum einen die Plattform Consul, eine Open-Source-Plattform, die durch das IT-Referat für alle Referate (zukünftig koordiniert durch die Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation, ⇒ 6.1) derzeit in einer Erprobungsphase gesamtstädtisch zur Verfügung gestellt wird. Sie ist insbesondere in Spanien und Lateinamerika weit verbreitet, wird aber inzwischen auch verstärkt in deutschen Städten eingesetzt beziehungsweise vorbereitet.<sup>88</sup>

Zum anderen die Plattform „München Mitdenken“, die vom PlanTreff (⇒ 4.2.3) im Planungsreferat für die dortigen Fachbereiche zur Verfügung gestellt wird. Sie basiert auf der Lösung „Dialogzentrale“, eine der zurzeit im deutschsprachigen Raum am häufigsten genutzten Plattformen und ist aktuell in der Landeshauptstadt bis zum dritten Quartal 2022 befristet.<sup>89</sup>

Beide Plattformen decken den überwiegenden Teil der oben skizzierten Anforderungsbereiche ab. Aufgrund ihrer unterschiedlichen „Ursprungskontexte“ liegen die Stärken der beiden Plattformen – wenn auch mit einigen Überschneidungen – auf der einen Seite eher im Bereich initiierender Beteiligung (Consul) und auf der anderen Seite eher im Bereich informelle Öffentlichkeitsbeteiligung (Dialogzentrale). Consul wurde ursprünglich eigens für Formen initiierender Beteiligung entwickelt. Es verwundert daher nicht, wenn die Stärke der Plattform insbesondere in der Erfüllung der Anforderungen ⇒ A8 und ⇒ A9 liegen. Die in München verwendete Version von Consul basiert auf einer grundlegend erweiterten Version, die die speziellen Anforderungen von deutschen Kommunen erfüllt. Erweiterungen aus der Community werden auch in Zukunft erwartet, die allen beteiligten Kommunen zugutekommen.

München Mitdenken basiert auf der Dialogzentrale, die eigens und ausschließlich auf der Basis von Anforderungen für informelle Öffentlichkeitsbeteiligungen im deutschsprachigen Raum (DACH) konzipiert wurde. Es ist daher ebenso wenig verwunderlich, dass München Mitdenken insbesondere seine Stärken in der Erfüllung der Anforderungen ⇒ A1 bis A3 (Mandantenfähigkeit, Modularität, Sequenzierung und Module) hat, auch wenn bereits (wenige) initiierende Verfahren

<sup>88</sup> vergleiche [www.consulprojekt.org](http://www.consulprojekt.org) und [www.mehr-demokratie.de/projekte/beteiligungs-software-consul/](http://www.mehr-demokratie.de/projekte/beteiligungs-software-consul/)

<sup>89</sup> vergleiche auch Märker und Schröter (2017), siehe auch [www.zebralog.de](http://www.zebralog.de); zurzeit über 100 Live-Plattformen, seit 2014 über 1.200 Online-Dialoge auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene; die Dialogzentrale basiert auf dem Open-Source-Framework Drupal, [www.drupal.org](http://www.drupal.org)

in anderen Kommunen auf der Dialogzentrale umgesetzt wurden (Prozesse für initiiierende Beteiligung, ⇒ A8).<sup>90</sup> Andererseits weist die aktuell in München verwendete Consul-Distribution auch schon Funktionen auf, informelle Öffentlichkeitsbeteiligungen durch eine Projektstruktur (Projekträume) zu organisieren (Mandantenfähigkeit ⇒ A1, Modularität ⇒ A2). München Mitdenken wiederum hat eine mächtige Moderationsschnittstelle (⇒ A5) und Redaktionsschnittstelle (⇒ A6) während Consul hinsichtlich der Monitorings- und Auswertungsfunktionen (⇒ A7) deutlich mehr Möglichkeiten anbietet. Die Konfigurationsfähigkeit (⇒ A4) ist bei beiden Plattformen erwartbar stark ausgeprägt.

Es kann festgehalten werden, dass beide Plattformen sowohl für informelle Öffentlichkeitsbeteiligung als auch für initiiierende Formen der Beteiligung geeignet sind. Und es kann erwartet werden, dass sich ihre hier skizzierten Stärken und Schwächen mit der Zeit nivellieren werden. Ebenso ist es nicht unwahrscheinlich, dass sich aufgrund beständiger Weiterentwicklungen auch neue Unterschiede auf tun werden. Bei der durch den Stadtrat gewünschten Bewertung der Eignung der Plattform Consul als gesamtstädtische Lösung für digitale Öffentlichkeitsbeteiligung sind unterschiedliche Aspekte zu beachten:

- Welche Erfahrungen wurden mit der Plattform gemacht?
- Welches Weiterentwicklungspotential hat die Plattform?
- Welche Tragfähigkeit haben die eingesetzten Technologien?
- Wie kann der Betrieb und die Einbindung externer Unterstützung sichergestellt werden?
- Wie erfolgt der Know-how-Aufbau in München, sowohl technisch als auch fachlich?
- Welche langfristige Unterstützung durch die Open-Source-Community ist zu erwarten?
- Wie entwickelt sich die Zusammenarbeit mit anderen deutschen Consul-Kommunen?
- Können mit dieser Plattform alle Bedarfe an digitaler Beteiligung abgedeckt werden oder ist eine Plattformvielfalt eine notwendiger Alternative?

Unabhängig von den jeweiligen Stärken und Schwächen der gesamtstädtischen Plattform(en): Wichtig ist – neben den oben beschriebenen prozessualen und organisatorischen Strukturen, die in München gesamtstädtisch aufzubauen sind –, dass das IT-Referat nachhaltig mit finanziellen Ressourcen ausgestattet ist, um den Betrieb, den weiteren Ausbau und damit die Weiterentwicklung im Sinne der Anforderungen der Landeshauptstadt (⇒ Abbildung 6) – etwa durch die Beauftragung neuer Funktionen – zu ermöglichen.

---

<sup>90</sup> Beispiel: Ideenplattform [www.mitreden.braunschweig.de](http://www.mitreden.braunschweig.de) (Abruf am 27.09.2021)

## 9 Umsetzungsplan – Roadmap

Die in den Kapiteln 5 und 7 beschriebenen Maßnahmen können im Rahmen eines Stufenplans sukzessive umgesetzt, aufgebaut und wo immer möglich prozessual miteinander vernetzt werden. Die Roadmap könnte wie folgt aussehen:

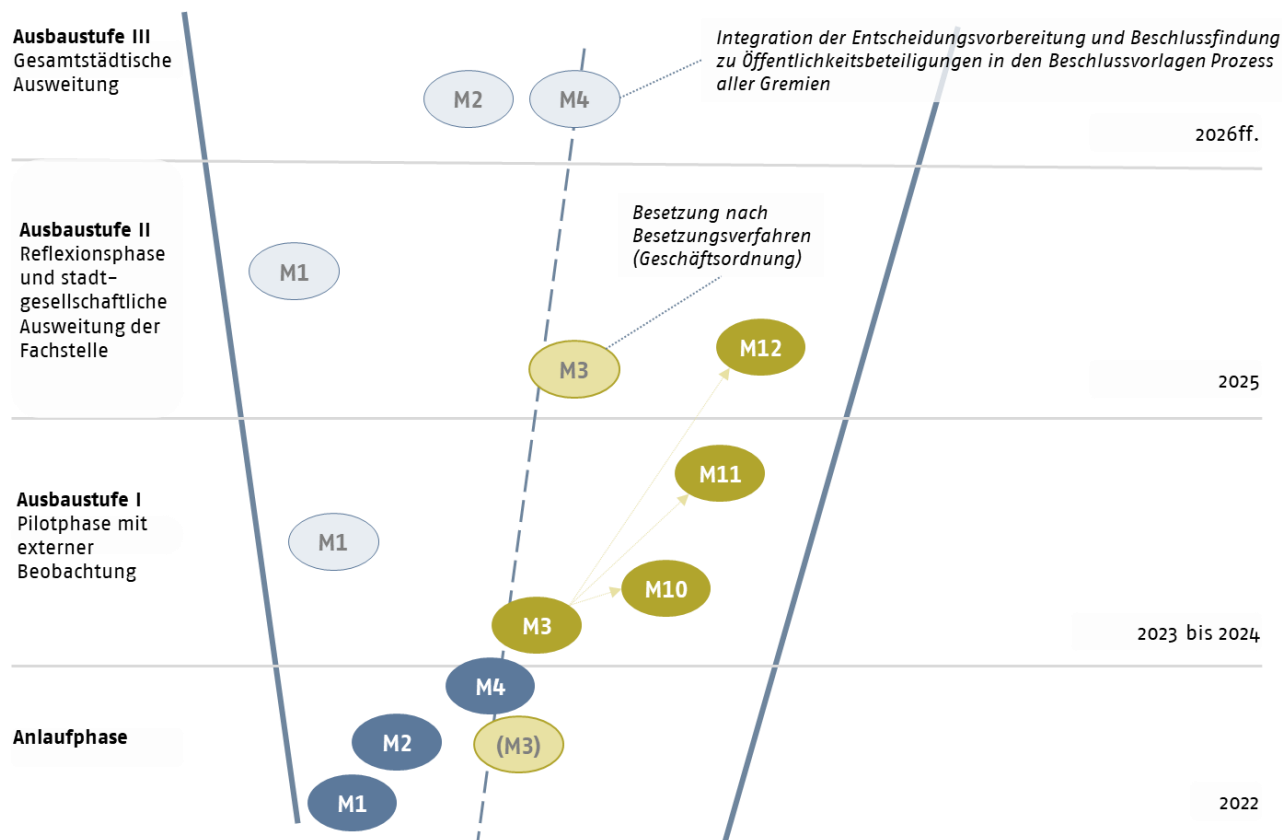


Abbildung 8: LH München – Maßnahmen (Roadmap)

Die Roadmap zeigt, wann die „Hauptmaßnahmen“ M1, M2, M3 und M4 und M10, M11 und M12 umgesetzt beziehungsweise weiterentwickelt werden. Die angegebenen Zeiträume und Jahreszahlen sind im weiteren Verlauf der konzeptionellen Vertiefung zu konkretisieren und anzupassen. Die weitere Konkretisierung der Umsetzung ist von vielerlei Faktoren abhängig und erfolgt unter Einbeziehung aller Perspektiven (Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft). Zudem ist mit Blick auf die Maßnahmen M10, M11 und M12 eine Umsetzung von der Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen in den betroffenen Fachbereichen abhängig.

Die folgende Tabelle zeigt, wann die Maßnahmen durch wen gestartet werden und wer jeweils involviert wird. Die Pfeile (⇒) weisen darauf hin, dass eine Maßnahme in den jeweiligen Stufen (A, I, II oder III) gestartet und über mehrere Stufen hinweg als „Daueraufgabe“ (durch Teilmaßnahmen) umgesetzt beziehungsweise als „lernender Prozess“ weiterentwickelt werden. Die Haken (✓) markieren, wann eine Maßnahme innerhalb einer Stufe umgesetzt wird und abzuschließen ist:

Tabelle 7: LH München – Maßnahmenplanung <sup>91</sup>

Nr.	Maßnahmen (M)	A	I	II	III	in Zusammenarbeit mit			
		2022	2023-24	2025	2026ff.	BG	FÖ	SK	BÖ
M1	Einrichtung und Etablierung der Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation	⇒				X	-	X	(X)
M1.1	Entwicklung eines Nutzerhandbuchs, Handreichungen und Checklisten zur gesamtstädtischen Plattform.		✓			X	-		
M1.2	Entwicklung von Konzepten und Bausteinen für anlassbezogene Schulungen zur Nutzung der gesamtstädtischen Plattform.	⇒				X	--		
M1.3	Einrichtung einer referatsübergreifenden Begleitgruppe für den internen Fach- und Informationsaustausch.	✓					-		
M1.4	Erstellung eines „Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung“ als Arbeitshilfe für die Fachbereiche bei der Konzeptionierung, Planung und Umsetzung von Öffentlichkeitsbeteiligungen.		✓			X	-	(X)	(X)
M1.5	Aufbau eines (digitalen) Methodenkoffers zur Unterstützung der Fachbereiche bei der Methodenauswahl bzw. der Entwicklung von Methodenkompetenz.		⇒			X	-	(X)	(X)
M1.6	Entwicklung von Schulungsangeboten für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung zur Konzeptionierung, Planung und Umsetzung von Öffentlichkeitsbeteiligung.		⇒			X	-		

<sup>91</sup>Legende: A = Anlaufphase, I = Ausbaustufe I, II = Ausbaustufe II, III = Ausbaustufe III; BG = Begleitgruppe Öffentlichkeitsbeteiligung (Referate), FÖ = Fachstelle für Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation, StK = Steuerungskreis (Referate), BÖ = Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung (trialogisch besetzt: Politik, Verwaltung, organisierte und nicht organisierte Zivilgesellschaft); X = arbeitet mit, (X) = gibt Rückmeldungen, - = entfällt

Nr.	Maßnahmen (M)	A	I	II	III	in Zusammenarbeit mit			
		2022	2023-24	2025	2026ff.	BG	FÖ	SK	BÖ
M1.7	Durchführung einer informellen Öffentlichkeitsbeteiligung (eines Verfahrens) zur stadtweiten Weiterentwicklung der bereits vorliegenden allgemeinen Grundsätze hin zu „Qualitätsstandards Öffentlichkeitsbeteiligung der Landeshauptstadt München“.		⇨				-	(X)	X
M1.8	Vorbereitung (Ausschreibung) und Beauftragung einer wissenschaftlichen Evaluation durch eine unabhängige Forschungseinrichtung in Zusammenarbeit mit dem Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung		⇨			X	-	(X)	X
M1.9	Entwicklung zielgruppenspezifischer Angebote und Maßnahmen zur Information, Befähigung, Vernetzung und Mobilisierung in Zusammenarbeit mit Bildungseinrichtungen, Vereinen, Initiativen, usw. durch den stadtgesellschaftlichen Flügel der Fachstelle Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation.			⇨			-		X
M1.10	Erarbeitung eines Kriterienkataloges für die Ausschreibung des stadtgesellschaftlichen Teils der Fachstelle, dessen Trägerschaft in einem öffentlichen Ausschreibungsverfahren vergeben wird.		✓				-		
M1.11	Konzeption und Einrichtung einer öffentlichen Anlaufstelle Öffentlichkeitsbeteiligung in München. Einbeziehung des Beirates für Öffentlichkeitsbeteiligung (M3). Berücksichtigung der Maßnahme M1.8 „Entwicklung zielgruppenspezifischer Angebote ...“.			⇨			-		
<b>M2</b>	<b>Einrichtung Steuerungskreis</b>	✓				(X)	X	-	
M2.1	Entwicklung / Abstimmung von Kriterien zur Auswahl von Leuchtturmprojekten, die auf der gesamtstädtischen Plattform abgebildet und zu denen ein		✓			X	X	-	X

Nr.	Maßnahmen (M)	A	I	II	III	in Zusammenarbeit mit			
		2022	2023-24	2025	2026ff.	BG	FÖ	SK	BÖ
	oder mehrere Online-Dialoge geplant sind.								
<b>M3</b>	<b>Einrichtung Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung (BÖ)</b>	(✓) <sup>92</sup>	✓			(X)	X	X	-
M3.1	Entwicklung und Abstimmung einer Geschäftsordnung für den Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung (Aufgaben, Besetzungsverfahren, Spielregeln, ...) durch den BÖ		✓				X		-
M3.2	Ausarbeitung von Qualitätsstandards für Öffentlichkeitsbeteiligung durch den BÖ als Weiterentwicklung der bestehenden „allgemeinen Grundsätze“ der Bürger*innenbeteiligung im Rahmen der Maßnahme M1.7 „Qualitätsstandards der Öffentlichkeitsbeteiligung“.		⇒			(X)	X	(X)	-
M3.3	Erarbeitung oder Bearbeitung von Vorschlägen für initiiierende Formen der Beteiligung durch den BÖ		⇒				X	(X)	-
M3.4	Erarbeitung von Vorschlägen zur Ausschreibung der Trägerschaft des stadtgemeinschaftlichen Flügels der Fachstelle in ihrer Funktion als „Öffentliche Anlauf- und Servicestelle“		✓				X		-
<b>M4</b>	<b>Prozesse der Zusammenarbeit</b>	⇒				X	X	X	X
M4.1	Ausarbeitung der genauen Prozesse zur Etablierung und Absicherung eines gesamtstädtische orientierten und koordinierten Weiterentwicklungsprozesses des gesamtstädtischen Beteiligungsportals.		⇒			X	X	(X)	(X)

<sup>92</sup> Maßnahme M3 kann – sobald aufseiten der FÖ – die Stellen geschaffen und eingerichtet sind (⇒ 6.1.7) bereits in der Aufbauphase als „vorbereitendes Gremium“ ins Leben gerufen werden, um so auch die organisierte Zivilgesellschaft frühzeitig an der weiteren Ausgestaltung des Prozesses zu beteiligen – vergleiche auch Abbildung 8, „M3“.

Nr.	Maßnahmen (M)	A	I	II	III	in Zusammenarbeit mit			
		2022	2023-24	2025	2026ff.	BG	FÖ	SK	BÖ
M10	Weiterentwicklung der Bürgerversammlung		⇒			(X)	X	(X)	X
M11	Unterjährige Möglichkeiten der direkten Einflussnahme		⇒			(X)	X	(X)	X
M12	Bürgerbudgets			⇒		(X)	X	(X)	X

## 10 Partizipativer Erarbeitungsprozess, Methodik

Die Erstellung des gesamtstädtischen Konzeptes für digitale und analoge Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgte im Rahmen eines partizipativen Erarbeitungsprozesses. Den Ursprung dieses Prozesses bildete ein Konzeptionsworkshop im April 2021, in dessen Rahmen die Anspruchsgruppen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft definiert wurden. Die Konzepterstellung erfolgte stets unter der Prämisse der Einbeziehung aller entsprechenden Perspektiven und im Sinne einer zielgerichteten Integration in den Prozess in differenzierter Art und Weise. Während Vertreterinnen und Vertreter aller Referate in flankierender Weise im Rahmen von turnusmäßigen Begleitgruppensitzungen in den Erarbeitungsprozess einbezogen wurden, erfolgte die Aufnahme der Perspektiven von Politik und Zivilgesellschaft im Rahmen von strukturierten Fokusgruppen. Im Mai 2021 wurden mit der Politik Gespräche mit allen Fraktionen sowie Vertreterinnen und Vertretern aller Bezirksausschüssen geführt. Im Juni 2021 folgten zwei Fokusgruppentermine Teilnehmenden der organisierten Zivilgesellschaft.

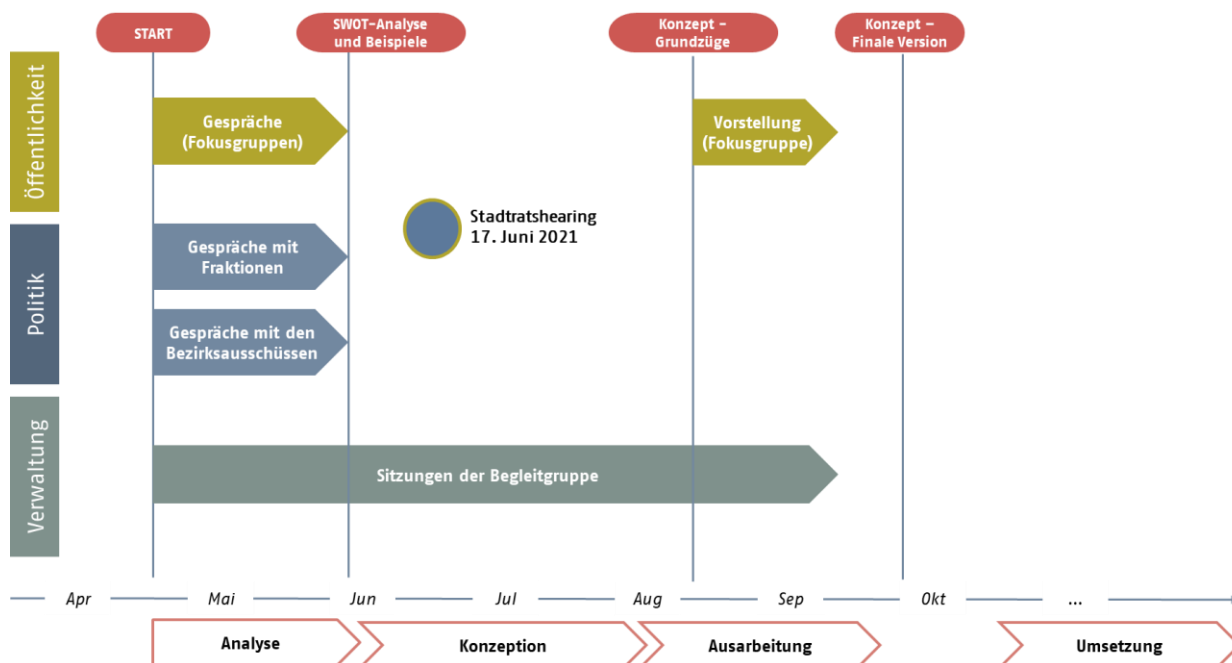


Abbildung 9: LH-München – Erarbeitungsprozess der Konzeption

In Ergänzung zur Einbindung aller zentralen Anspruchsgruppen der Landeshauptstadt München fand am 17. Juni 2021 ein Stadtratshearing statt, welches sich als integraler Baustein im Rahmen des Projekts der Vorstellung und Diskussion von Best-Practice-Beispielen anderer Städte und Kommunen widmete. Konkret wurden im ersten Teil des Hearings die vorhandenen Prozesse und Strukturen zur gesamtstädtischen informellen Öffentlichkeitsbeteiligung der Städte Köln und Nürnberg durch die jeweiligen Städte vorgestellt. Im Anschluss dazu brachte Mehr Demokratie e.V. seine Erfahrungen initiierender Beteiligung aus dem Ausland ein, bevor die Münchener Initiative Nachhaltigkeit mit Gedanken zur Weiterentwicklung der Beteiligungskultur den Abschluss



des Hearings bildete. Mit Abschluss des Stadtratshearings fand auch die Aufnahme von Perspektiven für die Konzepterstellung ihr vorübergehendes Ende, um in die Auswertung der eingeholten Inputs überzugehen.

Die Auswertung der im Rahmen der genannten Aktivitäten aufgenommenen Aspekte erfolgte in Form einer induktiven Inhaltsanalyse. Die stets in digitaler Form generierten Mitschriften der Gespräche (vor allem Auszüge der digitalen Moderationswände) wurden mithilfe der Analysesoftware MAXQDA inhaltsanalytisch aufbereitet. MAXQDA diente dabei der Unterstützung bei der qualitativen Datenanalyse. Für die Analyse wurde ein erstes grobes Kodiersystem unter Berücksichtigung der auf den Moderationspinnwänden ersichtlichen Cluster angelegt. Dieses bildete den Ausgangspunkt für die thematische Kodierung der Mitschriften. In einem iterativen Prozess wuchs das Kodiersystem und wurde sukzessive ausdifferenziert. Es erfolgten 1039 Codierungen. Das Ergebnis der Analyse ist ein Kategoriensystem mit neun Oberkategorien und bis zu drei Ebenen, in dem jeder einzelne digitale Notizzettel aus den Gesprächen mindestens einem Thema zugeordnet ist.

Zentrale Aspekte des erarbeiteten Konzeptes wurden schließlich im Rahmen der regelmäßigen Begleitgruppensitzungen mit Vertreterinnen und Vertreter der Referate sowie im Rahmen eines im September 2021 erfolgten Fokusgruppengesprächs mit Teilnehmenden aus der organisierten Zivilgesellschaft diskutiert, um im entsprechenden iterativen Prozess die Berücksichtigung der jeweiligen Perspektiven auch im fortgeschrittenen Stadium zu gewährleisten.

## 11 Quellen

- Abel, Silke – Stadt Nürnberg (2021): ePartizipation in Nürnberg, [www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Der-Muenchner-Stadtrat/Hearing.html](http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Der-Muenchner-Stadtrat/Hearing.html) (Abruf: 30.09.2021)
- Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (o. J.): Bürgerbeteiligung im Städtebau. Ein Leitfaden (Arbeitsblätter der Bauleitplanung 18). München: Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr [https://www.buergerbeteiligung-staedtebau.bayern.de/assets/stmi/miniwebs/buergerbeteiligung/buergerbeteiligung\\_im\\_staedtebau\\_e-book.pdf](https://www.buergerbeteiligung-staedtebau.bayern.de/assets/stmi/miniwebs/buergerbeteiligung/buergerbeteiligung_im_staedtebau_e-book.pdf) (Abruf: 30.09.2021)
- Brückner, Maria und Oliver Märker (2015): E-Partizipation: Elektrifizierung der Bürgerbeteiligung. Mit Beispielen aus Berlin und Brandenburg. Standort - Zeitschrift für Angewandte Geographie (Springer), Sonderheft zum Deutschen Kongress für Geographie 112-119.
- Consul, [www.consulprojekt.org](http://www.consulprojekt.org) (Abruf 24.09.2021)
- Heinz, Rainer – Stadt Köln, Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung (2021): Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln. Stadtratshearing der Landeshauptstadt München am 17.06.2021 [www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Der-Muenchner-Stadtrat/Hearing.html](http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Der-Muenchner-Stadtrat/Hearing.html), Folie 2 (Abruf: 11.08.2021)
- IT-Planungsrat | Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Förderung Des Open Government“ (2018): Referenzarchitektur für E-Partizipationssoftware. Handreichung zu Anforderungen für E-Partizipationssoftware: Geschäftsstelle IT-Planungsrat im Bundesministerium des Innern Unterabteilung IT I / Geschäftsstelle IT-Planungsrat.
- Landeshauptstadt München (2018): Checkliste zur Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren, [www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:5f4d16c2-a3dc-48dc-b1b1-d19a99992a89/Checkliste\\_der\\_Stadtverwaltung\\_zur\\_B%C3%BCrgerbeteiligung\\_in\\_M%C3%BCnchen\\_19122018.pdf](http://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:5f4d16c2-a3dc-48dc-b1b1-d19a99992a89/Checkliste_der_Stadtverwaltung_zur_B%C3%BCrgerbeteiligung_in_M%C3%BCnchen_19122018.pdf) (Abruf: 27.09.2021)
- Märker, Oliver (2019): Digitale Beteiligungstools für Kommunen, Kreise und Ministerien. In: Mitreden. So gelingt kommunale Bürgerbeteiligung - ein Ratgeber aus der Praxis, in: K. Fründt und R. Laumer (Hrsg), 25-48. Marburg: Büchner-Verlag
- Märker, Oliver und Nina Schröter (2017): Dialogzentrale - Zentrale Plattform für Beteiligungsverfahren. In Methodenhandbuch Bürgerbeteiligung III, Online-Beteiligung zielgerichtet einsetzen, ed. P. Patze-Diodychuk, et al., 148-164. München: oekom
- Mehr Demokratie e.V. (o.J.): Consul Open Participation. Open Software für Bürgerbeteiligung [consulprojekt.org/docs/consul\\_dossier\\_deutsch.pdf](http://consulprojekt.org/docs/consul_dossier_deutsch.pdf) (Abruf: 16.08.2021)
- München mitdenken, [www.muenchen-mitdenken.de](http://www.muenchen-mitdenken.de) (Abruf 24.09.2021)
- Stadt Nürnberg (2013): Leitfaden Öffentlichkeitsbeteiligung, [www.nuernberg.de/imperia/md/digitales\\_nuernberg/dokumente/leitfaden\\_oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf](http://www.nuernberg.de/imperia/md/digitales_nuernberg/dokumente/leitfaden_oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf) (Deeplink, Abruf: 30.09.2021)
- Schüpphaus, Maren (2021): Mitdenken – Mitmachen – Mitgestalten. Perspektiven aus der Zivilgesellschaft zur Weiterentwicklung der Münchner Beteiligungskultur (Stadtratshearing „Bürgerbeteiligungskonzept für München, 17. Juni 2021) [www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Der-Muenchner-Stadtrat/Hearing.html](http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Der-Muenchner-Stadtrat/Hearing.html) (Abruf: 24.09.21)
- Strohmeier, Simon – Mehr Demokratie e.V. (2021): Digitales Stadtratshearing: Bürger\*innenbeteiligungskonzept für München. Nationale und internationale Erfahrungen zu erfolgreichen direktdemokratischen Beteiligungsprojekten [www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Der-Muenchner-Stadtrat/Hearing.html](http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtpolitik/Der-Muenchner-Stadtrat/Hearing.html) (Abruf: 24.09.2021)
- Stadt Köln, Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung (2021): Leitfaden Öffentlichkeitsbeteiligung 1.0. Köln: Stadt Köln.
- Stadt Köln (2018): Leitlinien Bürgerbeteiligung (Kurzfassung vom 11. Juli 2018), [www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf-rat-gremien/20180710\\_leitlinien\\_ko%CC%88ln\\_ag\\_15\\_kurzfassung\\_leitlinien\\_fu%CC%88r\\_o%CC%88ffentlichkeitsbeteiligung\\_in\\_ko%CC%88ln\\_-\\_stand\\_20180711.pdf](http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf-rat-gremien/20180710_leitlinien_ko%CC%88ln_ag_15_kurzfassung_leitlinien_fu%CC%88r_o%CC%88ffentlichkeitsbeteiligung_in_ko%CC%88ln_-_stand_20180711.pdf) (Abruf: 11.08.2021)

Stadt Nürnberg (o. J.): „ePartizipation - Durchdachtes Konzept mit Nutzen für Alle“, [www.nuernberg.de/internet/digitales\\_nuernberg/epartizipation.html](http://www.nuernberg.de/internet/digitales_nuernberg/epartizipation.html) (Abruf: 11.08.2021)

Stadt Nürnberg (2013): Leitfaden für e-Partizipationsverfahren in der Stadtverwaltung Nürnberg, [http://www.nuernberg.de/imperia/md/digitales\\_nuernberg/dokumente/leitfaden\\_oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf](http://www.nuernberg.de/imperia/md/digitales_nuernberg/dokumente/leitfaden_oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf) (Abruf: 11.08.2021)

Stadt Nürnberg und Zebralog (2013): Checkliste ePa-Verfahren der Stadt Nürnberg, [www.nuernberg.de/imperia/md/digitales\\_nuernberg/dokumente/leitfaden\\_oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf](http://www.nuernberg.de/imperia/md/digitales_nuernberg/dokumente/leitfaden_oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf) (Abruf: 11.08.2021)