

# Informelle Bürgerbeteiligung

Handreichung für Regensburg

## Inhalt

1.	Was versteht man unter einer Bürgerbeteiligung? .....	5
2.	Wie hat sich die Bürgerbeteiligung in Regensburg entwickelt?.....	5
3.	Warum Bürgerbeteiligung? .....	7
4.	Welche Stufen der Bürgerbeteiligung gibt es? .....	7
5.	Wer macht was? .....	9
6.	Chancen und Herausforderungen der Bürgerbeteiligung? .....	11
7.	Wann ist der richtige Zeitpunkt für eine Bürgerbeteiligung? .....	13
8.	Was passiert in Regensburg? .....	14
9.	Fazit und Ausblick .....	16
10.	Quellen und weiterführende Informationen .....	17
11.	Dokumentation von Bürgerbeteiligung in Regensburg .....	18

### Impressum:

Herausgeber: © Stadt Regensburg, Planungs- und Baureferat,  
D.-Martin-Luther-Straße 1, 93047 Regensburg

Redaktion: Juliane Benz, Stadtplanungsamt

Grafiken: Juliane Benz, Stadtplanungsamt  
Andreas Skala, Stadtplanungsamt

Layout: Tatjana Setz, Stadt Regensburg

Druck: Hausdruckerei Stadt Regensburg,  
D.-Martin-Luther-Straße 1, 93047 Regensburg

Regensburg, Januar 2021



Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr geehrte Stadträtinnen und Stadträte,

als Vertreter der Stadt Regensburg sind Politik und Verwaltung in der Regel die ersten Anlaufstellen für die Bürgerinnen und Bürger, wenn es um ihre Sorgen und Wünsche geht. Sie wollen vor allem bei der Planung und Realisierung von Projekten stärker eingebunden werden. Schließlich liegt ihnen die Entwicklung ihrer Nachbarschaft und ihres Quartiers sehr am Herzen. Daher ist es unsere Aufgabe, die Entwicklung der Stadt nachhaltig und im Sinne der Allgemeinheit zu gestalten. Gegenüber Politik und Verwaltung wird von den Bürgerinnen und Bürgern eine frühzeitige, offene und kontinuierliche Beteiligung gefordert und das ohne Zweifel zu Recht.

Die Bürgerinnen und Bürger in Planungsprozessen zu beteiligen ist nicht neu, denn das Planungsrecht in Deutschland enthält bereits eine Vielzahl gesetzlich verankerter Mitwirkungsmöglichkeiten auf allen Ebenen der räumlichen Planung. Selbst die frühzeitige Beteiligung an Planungsverfahren ist nicht neu und unter anderem im Baugesetzbuch (BauGB) vorgesehen. Wozu also noch diese Broschüre? Diese Handreichung soll Ihnen einen Überblick vermitteln, welche Möglichkeiten und Formate es innerhalb und außerhalb der gesetzlich verankerten Vorgaben gibt. Zudem wird anhand von Beispielen aufgezeigt, wie die Stadt Regensburg mit dem Thema umgeht und warum eine frühzeitige und vor allem offene und kontinuierliche Bürgerbeteiligung nicht nur notwendig, sondern auch wertvoll für unsere Stadt ist.

Damit sich die Bürgerinnen und Bürger an einem Planungsprozess aktiv beteiligen können, bedarf es einer frühzeitigen Bereitstellung von Informationen. Ebenso wichtig sind Transparenz, Fairness und Respekt und das Wissen um die jeweiligen Handlungsspielräume. Die Ziele und Aufgaben sowie die Rollen der Akteure und die Prozessschritte müssen transparent und nachvollziehbar sein. Betroffene Entscheidungen sind zu begründen und müssen verständlich und offen gegenüber den Beteiligten kommuniziert werden.

Interessen, Meinungen und Sichtweisen sind oft unterschiedlich. Daher ist ein fairer und respektvoller Umgang miteinander wichtig und eine wertschätzende Kommunikation auf Augenhöhe sollte selbstverständlich sein. Betroffene Vereinbarungen und Zusagen sind verlässlich einzuhalten. Jede Anregung zählt.

Regensburg ist eine wunderschöne Stadt mit einer offenen, vielfältigen und kreativen Stadtgesellschaft. Es sind die Bürgerinnen und Bürger, die Regensburg ausmachen. Gemeinsam sind wir für die Entwicklung unserer Stadt verantwortlich. Wir leben und arbeiten hier. Wir treffen die Entscheidungen für die Zukunft unserer Stadt, damit man hier nicht nur gut leben, sondern sich auch wohlfühlen kann. Diese Handreichung soll Ihnen als Hilfsmittel dienen. Seien Sie sich Ihrer Rolle bewusst, hören Sie zu und bleiben Sie offen für neue Sichtweisen. Im Dialog werden Sie viel Neues und auch Interessantes erfahren.

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'G. Maltz-Schwarzfischer'. The signature is fluid and cursive.

Gertrud Maltz-Schwarzfischer  
Oberbürgermeisterin

## Grußwort der Planungs- und Baureferentin



Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei Planungen und Bauprojekten ist von zentraler Bedeutung für Transparenz, Akzeptanz und eine erfolgreiche Durchführung. Die Stadt Regensburg bemüht sich daher bereits seit über 25 Jahren, die Bürgerinnen und Bürger bei wichtigen Projekten frühzeitig und aktiv in die Planung einzubeziehen. Dies trägt dazu bei, dass sie die Vorhaben und Planungsprozesse besser verstehen, Probleme und Konflikte rechtzeitig erkannt werden und konsensfähige Lösungen mit Bürgerinnen und Bürgern erarbeitet werden können.

In Regensburg erfolgt die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger mit unterschiedlichen Formaten. Auch der Grad der Beteiligung ist von Projekt zu Projekt unterschiedlich. Bevor ein Projekt gestartet werden kann, ist zu überlegen, ob und inwieweit die Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden können. Häufig unterscheiden sich auch die Zielgruppen, wodurch nicht jedes Format geeignet ist. Kinder und Jugendliche sind entsprechend ihres Entwicklungsstands in ein Projekt mit einzubeziehen, aber auch Senioren und Menschen mit Behinderung haben besondere Ansprüche, die ebenfalls in den Planungen berücksichtigt werden müssen. Dementsprechend ist auch die Barrierefreiheit ein wichtiges Thema – nicht nur in den Planungen, sondern auch in der Bereitstellung von Informationen oder der Zugänglichkeit von Räumen bei Teilnahmeverfahren.

In Regensburg gibt es verschiedene Beiräte in Form von gewählten Gremien, die Interessen der Bürgerinnen und Bürger vertreten und somit die Stadt aktiv mitgestalten. Auch für den informellen Austausch werden bereits verschiedene Plattformen (beispielsweise Foren und Runde Tische) genutzt. Diese Handreichung soll einen Überblick über die Grundlagen der informellen Bürgerbeteiligung im Allgemeinen sowie die verschiedenen Stufen und Formate vermitteln. Diese werden anhand bestehender Beispiele in Regensburg aufgezeigt.

Die Stadt Regensburg hat bereits im Jahr 2007 für das Planungs- und Baureferat den Leitfaden zur Durchführung von Bürgerinformationsveranstaltungen und Bürgerbeteiligungsverfahren beschlossen. Für die Kinder- und Jugendpartizipation hat das Amt für kommunale Jugendarbeit 2015 ein entsprechendes Konzept erarbeitet. Beide bilden die Grundlage für die Bürgerbeteiligung in Regensburg. Planung ist ein Prozess mit vielen Beteiligten. Seien Sie offen für neue Themen und suchen Sie den Dialog. Freuen Sie sich auf interessante Gespräche und Ansichten!

A handwritten signature in black ink that reads "Christine Schimpfermann". The signature is fluid and cursive.

Christine Schimpfermann  
Planungs- und Baureferentin  
Berufsmäßige Stadträtin

## 1. Was versteht man unter einer Bürgerbeteiligung?

Bürgerbeteiligung zielt auf die Beteiligung bzw. Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in Planungs- und Entscheidungsprozessen ab. Der Begriff Bürgerbeteiligung wird für eine Vielzahl unterschiedlichster Verfahren verwendet. Es gibt zahlreiche Begriffe, die als Synonym verwendet werden, unter anderem Einwohnerbeteiligung, Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation. Zusätzlich werden oftmals auch Adjektive vor das jeweilige Substantiv gesetzt: z. B. förmliche, informelle, frühe, kooperative, vorhabenbegleitende. Eine einheitliche Definition gibt es nicht.

Das Konzept der Bürgerbeteiligung bildet jedoch ein Grundprinzip der kommunalen Selbstverwaltung. Zu unterscheiden sind hierbei die formelle und die informelle Bürgerbeteiligung.

Die **formelle Bürgerbeteiligung** ist gesetzlich vorgeschrieben und somit zwingend durchzuführen, insbesondere bei Bauleitplanverfahren und städtebaulichen Satzungen, aber auch bei anderen rechtsetzenden Verfahren. Das Maß einer Mindestbeteiligung (Zeitpunkt, Häufigkeit und Dauer) ist rechtlich vorgegeben. Die Bürgerbeteiligung findet in den jeweiligen Verfahren in unterschiedlicher Form statt.

Die **informelle Beteiligung** hingegen ist nicht gesetzlich geregelt und daher freiwillig. In der Durchführung gibt es mehr Freiheiten, um für die jeweilige Situation oder Fragestellung einen individuell passenden Weg zu finden. Die informelle Beteiligung kann auch zur Erweiterung bei einem formellen Beteiligungsverfahren dienen.

Je nach Thema ist häufig eine über das gesetzliche Maß hinausgehende Beteiligung / Information sinnvoll.

## 2. Wie hat sich die Bürgerbeteiligung in Regensburg entwickelt?

Die Stadt Regensburg bemüht sich seit über 25 Jahren, die Bürgerinnen und Bürger in die verschiedenen Planungsprozesse einzubinden und zu beteiligen. Bei der Durchführung der einzelnen Verfahren wurden unterschiedliche Erfahrungen gesammelt. Aus diesen Gründen hat das Planungs- und Baureferat bereits 2006 im Rahmen eines Werkstattprozesses zusammen mit den Bürgerinnen und Bürgern eine systematische Analyse und Aufbereitung der bis dahin durchgeführten Bürgerbeteiligungsverfahren durchgeführt. Aus den verschiedenen Blickrichtungen wurden die Stärken und Schwächen der Bürgerbeteiligung in Regensburg diskutiert sowie Wege und Strategien für zukünftige Beteiligungsprozesse entwickelt. Auf Basis dessen wurde der Leitfaden zur Durchführung von Bürgerinformationsveranstaltungen und Bürgerbeteiligungsverfahren auf den Weg gebracht. Dieser dient seither als Grundlage bei den verschiedenen Planungsprozessen.

Wie wichtig es ist, die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig und auch kontinuierlich in einen Planungsprozess einzubinden, hat die Planung zur Konversion der ehemaligen Bahnflächen im Inneren Westen gezeigt. Bereits vor den formellen Bürgerbeteiligungen der Bauleitplanverfahren, hat die Verwaltung kontinuierlich über den Planungsstand informiert. Auch konnten die Bürgerinnen und Bürger bereits bei der Rahmenplanung (2008–2010) mitwirken und Anregungen einbringen. Darauf aufbauend erfolgten der städtebauliche und landschaftsplanerische Wettbewerb (2011) und das Bauleitplanverfahren mit dem förmlichen Beteiligungsverfahren.

Zu den Bürgerinnen und Bürgern zählen nicht nur Erwachsene, sondern auch Kinder und Jugendliche. Für diese besondere Zielgruppe hat sich die Stadt Regensburg in den vergangenen Jahren zum Ziel gesetzt, alle Kinder und Jugendlichen in den sie betreffenden Belangen kontinuierlich zu beteiligen. Auch sie wollen ernst genommen werden, deshalb muss die Beteiligung sorgfältig und ernsthaft betrieben werden.

Es wurde eine strukturelle Verankerung der Kinder- und Jugendpartizipation eingeführt. Um dies gewährleisten zu können, wurde die Beteiligung der Kinder und Jugendlichen einerseits in den Konzepten der Einrichtungen, die mit Kindern und Jugendlichen arbeiten, verankert, andererseits wurde eine einrichtungsunabhängige bzw. einrichtungsübergreifende Anlaufstelle für die Zielgruppe geschaffen. Die Federführung zur Kinder- und Jugendbeteiligung liegt beim Amt für kommunale Jugendarbeit.

In den vergangenen Jahren wurden auch die verschiedenen Beiräte in Regensburg stärker in die Planungsprozesse eingebunden. Bei der Neugestaltung der zentralen Fußgängerzone beispielsweise wurde der Inklusionsbeirat hinzugezogen, um dem Thema der barrierefreien Gestaltung bestmöglich begegnen zu können. Der Jugendbeirat gibt in allen Angelegenheiten, die Kinder und Jugendliche in Regensburg betreffen, Anregungen, Empfehlungen und Stellungnahmen ab. Zusätzlich findet über die bestehenden Plattformen, beispielsweise dem Runden Tisch Altstadt oder dem Umweltforum, ein informeller Austausch innerhalb der Planungsprozesse statt. Insgesamt haben sich über die Jahre hinweg verschiedene Beteiligungsstrategien etabliert und die Beteiligungsformen entwickelt.

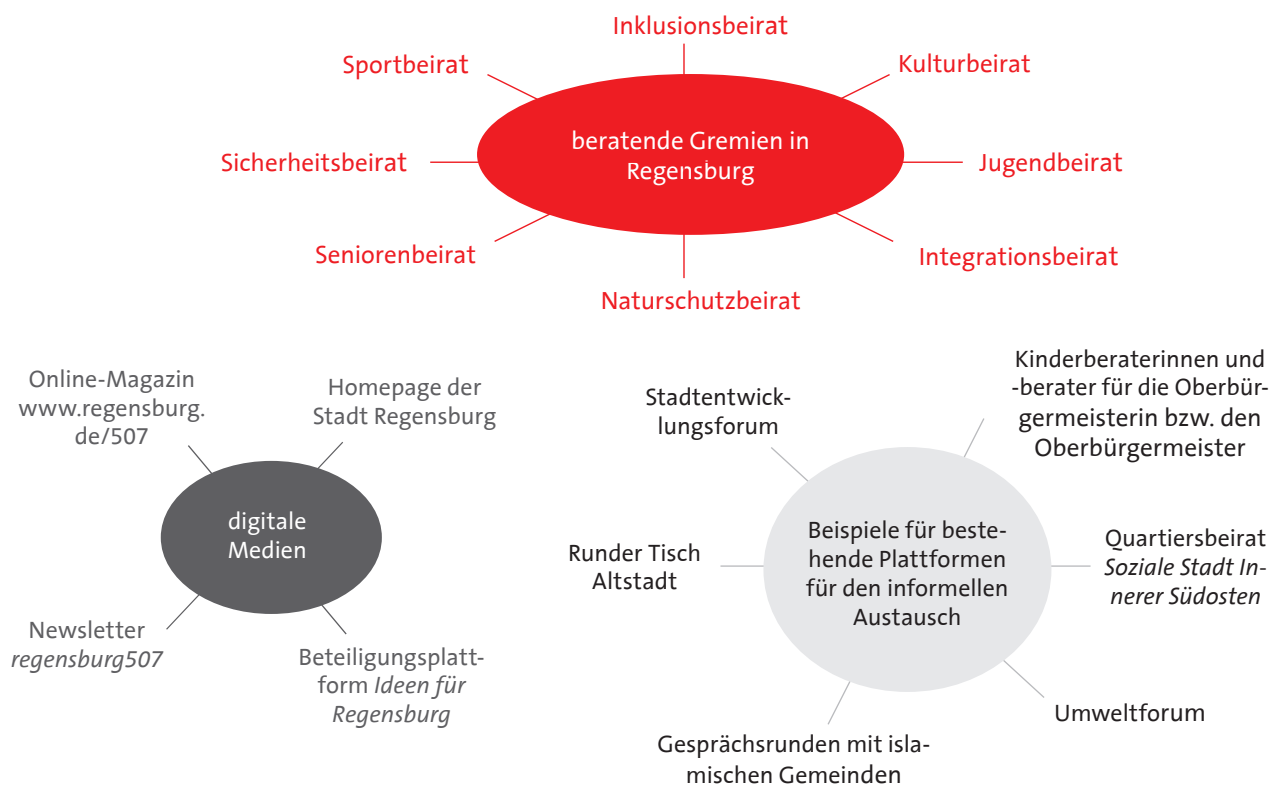


Abb. 1: Übersicht über vorhandene Gremien und Möglichkeiten zum Austausch von Informationen in Regensburg, Stadt Regensburg

### 3. Warum Bürgerbeteiligung?

Ziel der Bürgerbeteiligung ist es, die Anliegen und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger zu erfragen und in den Projekten zu berücksichtigen. Die Transparenz und rechtzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit sind der Schlüssel zum Erfolg des Projekts. Eine fehlende Legitimation durch Nicht-Beteiligung kann Zeit und Geld kosten. Jedes Projekt und jede Planung bedürfen eines individuellen und maßgeschneiderten Konzepts.

Die Bürgerinnen und Bürger wollen sich einbringen, da ihnen die Entwicklung des Ortes am Herzen liegt. Sie kennen „ihren“ Ort. Ihr Wissen gilt es zu erfahren und mit der fachlichen Expertise zu verknüpfen. Davon profitiert die Planung und diese Vorgehensweise zeichnet darüber hinaus ein umsetzungsfähiges Projekt aus.

Eine Vielzahl an Planungen eignet sich gut für eine Bürgerbeteiligung, insbesondere dann, wenn sie die Menschen direkt betreffen und somit ein öffentliches Interesse besteht. Bei Fragen sollte den Bürgerinnen und Bürgern ein ansprechbarer Projektbeteiligter in der Verwaltung und in den Planungsbüros zur Verfügung stehen.

„*„Gut gemachte Bürgerbeteiligung informiert, schafft Transparenz und eine gemeinsame Wissensbasis. Daraus kann sich eine Dialogkultur auf Augenhöhe und eine Optimierung der Planung entwickeln. Im besten Fall führt eine frühzeitige Beteiligung zu höherer Akzeptanz und dadurch zu mehr Planungssicherheit. Damit eine Bürgerbeteiligung erfolgreich ist, müssen aber bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein: Vom Willen zur Offenheit bis hin zu ausreichenden Ressourcen.“*

*(Bayerisches Staatsministerium, S. 14)*

### 4. Welche Stufen der Beteiligung gibt es?

Innerhalb eines Beteiligungsverfahrens gibt es verschiedene Stufen, die sich in der Form der Kommunikation und der Intensität der Beteiligung unterscheiden. Nicht immer ist eine Beteiligung möglich oder ist genug Handlungsspielraum gegeben, um eine größtmögliche Beteiligung zu gewährleisten. Wie bereits erwähnt: Jede Planung braucht ein individuelles Beteiligungskonzept. Denn: Bürgerbeteiligung ist nicht gleich Bürgerbeteiligung.

Es gibt eine Vielzahl an unterschiedlichen Formen, Verfahren und Methoden. Die Stufe der **Information** beinhaltet die Möglichkeit, Interessierte und Betroffene einzuladen, damit sie sich über ein geplantes Vorhaben informieren und sich über dessen Auswirkungen aufklären lassen können. Unabhängig vom Format stellt diese Stufe noch keine Beteiligung dar. Sie ist die niedrigste Stufe und bildet lediglich die Grundlage.

Wichtig ist, die Öffentlichkeit auf dem Laufenden zu halten und zuverlässig zu informieren. Die Öffentlichkeit erwartet hierbei Transparenz durch die frühzeitigen und vollständigen Informationen, die wiederum leicht zugänglich und verständlich sein sollten.



Die Stufe der **Mitwirkung (Konsultation)** geht über das bloße Informieren hinaus. Interessierte und Betroffene können zu vorgelegten Planungen Stellung nehmen. Sie erhalten die Möglichkeit, Ideen für die Umsetzung einzubringen, können jedoch nicht über die Inhalte entscheiden. Die Mitwirkung stellt eine niedrige Stufe der Beteiligung dar und ist sinnvoll, wenn komplexe Rahmenbedingungen wenig Spielräume für die Entwicklung oder Umsetzung lassen und bereits konkrete Vorschläge oder Fragen vorliegen.

Wichtig ist, zuzuhören und die Anliegen der Öffentlichkeit ernst zu nehmen sowie Rechenschaft über den Einfluss des Inputs in die Entscheidungen abzulegen. Die Öffentlichkeit erwartet von Beginn an Transparenz darüber, welche Entscheidungen bereits feststehen, auf welche Entscheidungen noch Einfluss genommen werden kann und wie mit den Ergebnissen der Beteiligung umgegangen wird.

Die Stufe der **Mitentscheidung (Kooperation)** gibt den Menschen die Möglichkeit, bei der Entwicklung von Vorhaben mitbestimmen zu können. Gemeinsam mit den Verantwortlichen können die Ziele ausgehandelt und deren Ausführung und Umsetzung geplant werden. Die Ebene der Mitentscheidung stellt eine hohe Stufe der Beteiligung dar, bei der Interessierte einen sehr großen Einfluss auf die geplanten Maßnahmen haben und sehr stark ihre Meinungen, Wünsche und Bedürfnisse einbringen können.

Wichtig ist, dass durch die Zusammenarbeit die Anliegen der Menschen einen direkten Einfluss auf die zu erarbeitenden Alternativen haben. Auch hier ist eine Rechenschaft über die Entscheidungen abzulegen. Es wird erwartet, dass ein wesentlicher, im Vorfeld klar definierter Beteiligungsspielraum vorhanden ist, in dem Anliegen und Ideen vorgebracht werden können und vor allem auch wertschätzende Beachtung finden.

Die Stufe der **Entscheidung (Koproduktion; bis hin zu Selbstverwaltung)** stellt das höchste Maß an Beteiligung dar. Alle Bürgerinnen und Bürger einer Stadt können ihre Stimme abgeben und damit eine verbindliche, gemeinsame und von vielen legitimierte Entscheidung treffen. Die konkreten Maßnahmen oder Leistungen werden somit gemeinsam erarbeitet und umgesetzt.

Wichtig ist die aktive Beteiligung bei der Gestaltung, sodass die Bürgerinnen und Bürger selbst handeln und etwas bewirken können – und auch sollen. Es wird erwartet, dass die Einbeziehung als Mitgestalter auf Augenhöhe geschieht und die Initiative der Menschen wertgeschätzt wird. Die Öffentlichkeit erwartet, dass sie eine aktive Rolle bei der Umsetzung von Projekten und Planungen einnimmt.



Abb. 2: Stufen der Beteiligung, Stadt Regensburg



Oftmals bestehen in städtischen Planungsprozessen die Beteiligungsspielräume nur im Rahmen von Information und Mitwirkung. Echte Entscheidungsspielräume bestehen nur in Ausnahmefällen. Die Entscheidungen fällen die Stadträte im Rahmen ihres Mandats und der Zuständigkeit nach Gemeindeordnung. Besonders bei der Kinder- und Jugendbeteiligung werden in Regensburg jedoch gezielt überschaubare Entscheidungsspielräume gesteckt, beispielsweise für den Möbelkauf für Jugendzentren oder für Veranstaltungen und Projekte. Auch bei der Gestaltung von Einrichtungen und Planungen von Spielplätzen dürfen Kinder und Jugendliche innerhalb des gesetzlichen Rahmens mitentscheiden, wobei die finalen Entscheidungen durch die Planer bzw. Projektverantwortlichen im Rahmen der gesetzlichen und finanziellen Vorgaben getroffen werden.

Nach jeder Beteiligung, unabhängig von Beteiligungsgrad oder Format, sollte eine Rückmeldung erfolgen, bei der das Ergebnis der Beteiligung kundgetan und Rechenschaft über die Entscheidung abgelegt wird.

## 5. Wer macht was?

In einem Beteiligungsprozess ist darauf zu achten, dass zu Beginn des Prozesses die Art des Verfahrens und die damit verbundene Zielsetzung eindeutig genannt und erläutert werden. Die wesentlichen Rahmenbedingungen müssen geklärt und allen Beteiligten klar sein. Wichtig ist, dass die Rolle der einzelnen Akteure genau definiert und kommuniziert wird. Wenn diese ihre Rollen nicht kennen oder nicht einhalten, kann es zu Irritationen und Missverständnissen kommen, wodurch die Kommunikation zwangsläufig zum Scheitern verurteilt ist.

Man spricht in diesem Zusammenhang auch vom Abstecken der „Leitplanken“ des Beteiligungsverfahrens, deren Definition und Kommunikation für den Erfolg des Prozesses von entscheidender Bedeutung sind. Diese Leitplanken müssen im Vorfeld von der Verwaltung in Zusammenarbeit mit einem eventuell beauftragten Büro, das die Beteiligungsveranstaltung plant, moderiert und nachbereitet, erarbeitet werden. Je nach Umfang des Beteiligungsprozesses bedarf es gegebenenfalls auch einer vorherigen Beratung und Beschlussfassung im jeweiligen politischen Gremium.

In der Regel liefern Bürgerinnen und Bürger im Rahmen von Beteiligungsprozessen wertvolle Informationen und Daten an die Stadtverwaltung, die eine Entscheidungsgrundlage bilden:

- Im Rahmen der Jugendhilfeplanung werden die Jugendlichen befragt, um wichtige Informationen zu Lebenslagen und Bedürfnisse zu erhalten. In der Spielleitplanung etwa informieren Kinder die Stadtverwaltung über die Situation im Stadtteil, zu Spiel- und Problemorten.
- Im Rahmen des Möblierungskonzepts wurden die Bürgerinnen und Bürger gefragt, ob sie einen Bedarf an städtischer Möblierung sehen und welche Elemente besonders fehlen.
- Beim Freiraumentwicklungskonzept erfolgte die Befragung online. Hierbei konnten anhand einer digitalen Karte Pins gesetzt werden, um Lieblingsorte zu vermerken oder um Defizite und Handlungsbedarfe aufzuzeigen.

Die Stadtverwaltung erhält so wichtige Informationen, die sie ohne eine entsprechende Bürgerbeteiligung nicht hätte. Solche Befragungen dienen oft als Grundlage für die nachfolgenden Planungen. Nicht nur das Vor-Ort-Wissen der Bürgerinnen und Bürger, sondern auch ihre Wünsche sowie ihre Kreativität können in Planungsprozessen genutzt werden und Voraussetzung sein, das Ergebnis zu verbessern.

Bürgerbeteiligung bedeutet, dass auch Kinder und Jugendliche beteiligt werden müssen. Dies darf nicht vernachlässigt werden. Hierfür sind auch die in Regensburg vorhandenen Jugendgremien, der Jugendbeirat sowie die Kinderberaterinnen und Kinderberater einzubeziehen.

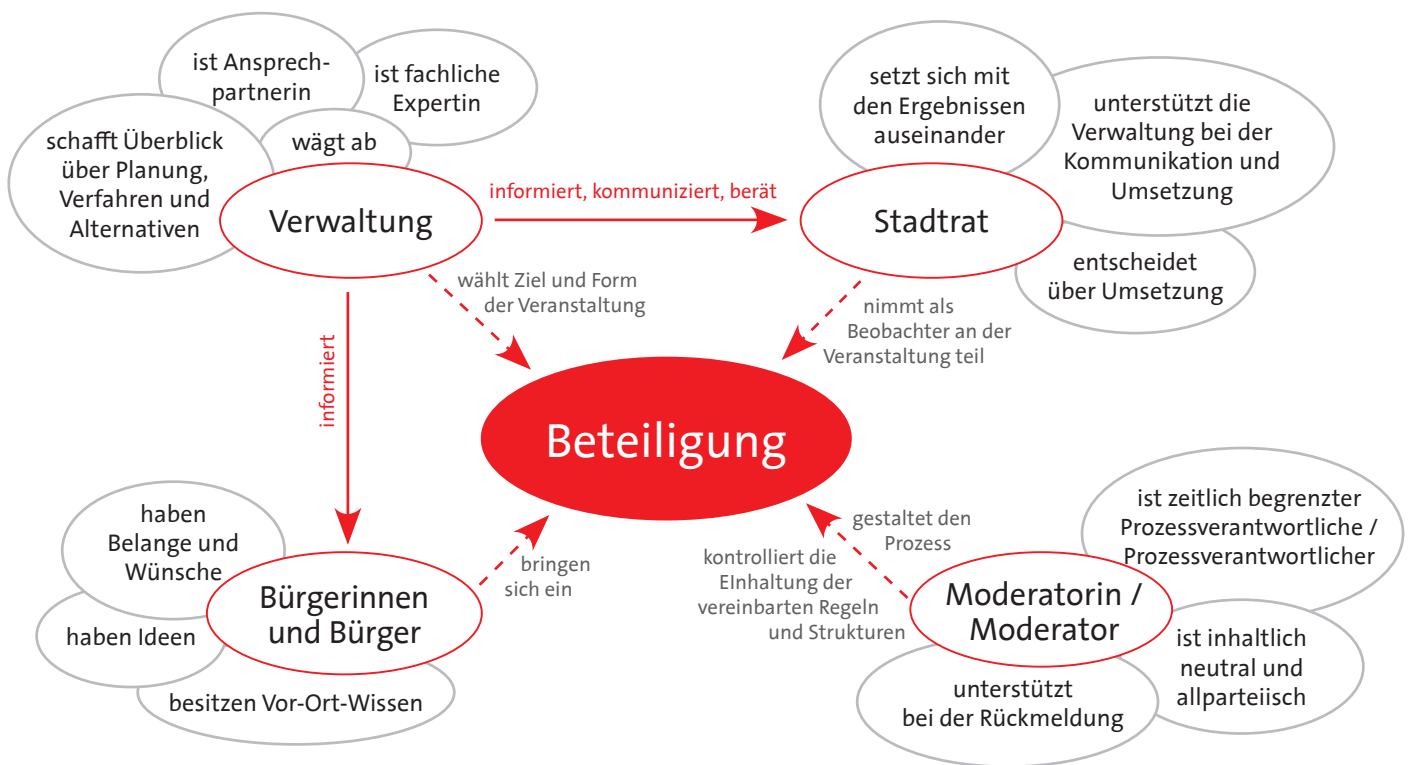


Abb. 3: Im Leitfaden des Planungs- und Baureferats (2006 –07) wurden in Abstimmung mit den einzelnen Akteuren diese Rollen definiert und festgelegt (es besteht die gegenseitige Verbindlichkeit); Stadt Regensburg

## 6. Chancen und Herausforderungen der Bürgerbeteiligung

Zu Beginn muss entschieden werden, ob eine Bürgerbeteiligung unter Berücksichtigung der Entscheidungsmöglichkeiten und Rahmenbedingungen durchgeführt werden kann. Dabei hilft der folgende Entscheidungsbaum aus dem Leitfaden Bürgerbeteiligung im Städtebau.

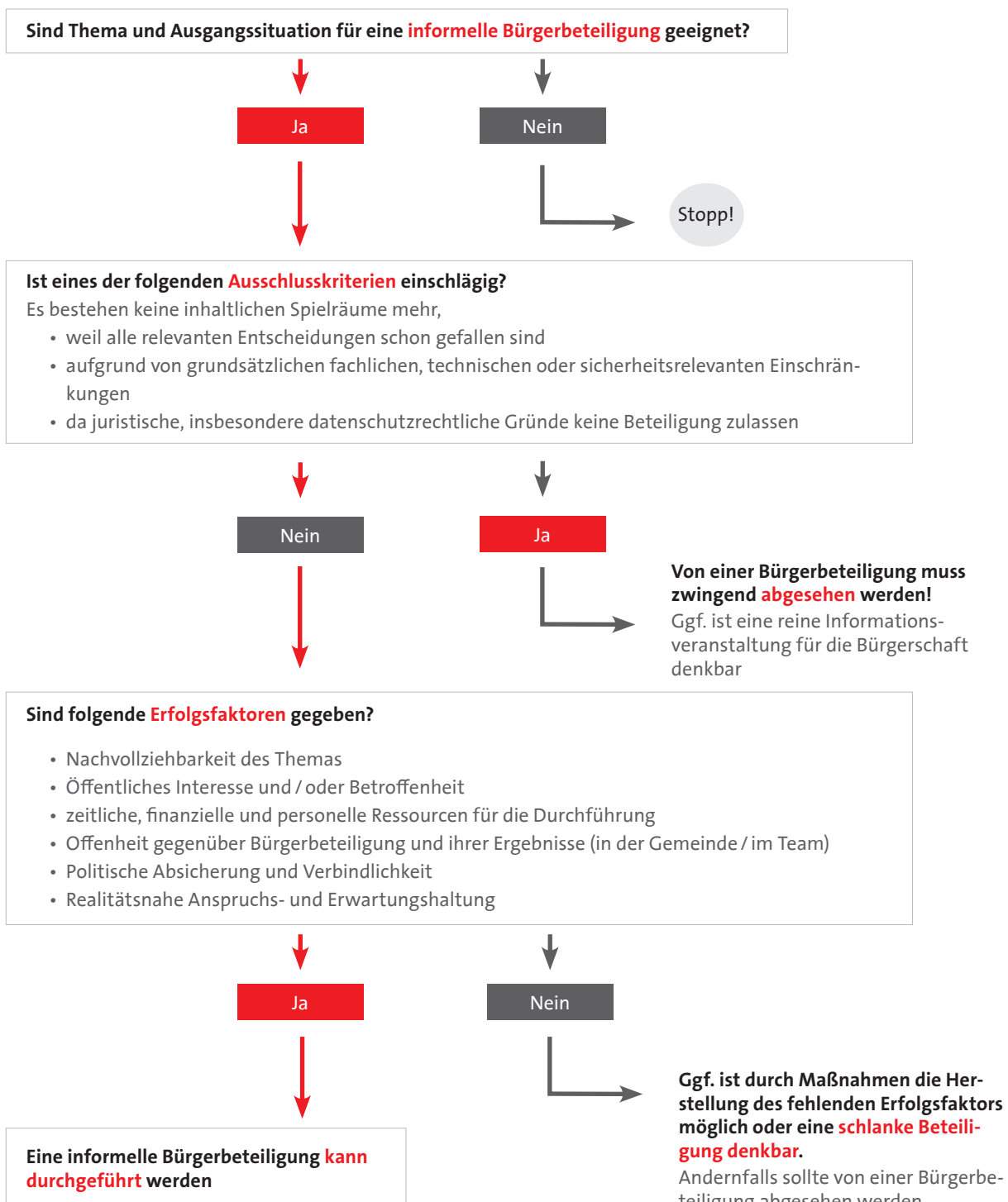


Abb. 4: Entscheidungsbaum „informelle Bürgerbeteiligung Ja oder Nein?“, Inhalte: Bayerisches Staatsministerium, S. 27

Die **Chancen** bestehen darin, dass eine umfassende Informationsgrundlage zu einem städtischen Projekt aufgebaut werden kann. Es wird Klarheit zu inhaltlichen Beteiligungsspielräumen und Interessen geschaffen, wodurch deutlicher wird, wer welche Interessen vertritt. Auch kann das lokale Wissen der Bürgerinnen und Bürger in Erfahrung gebracht und genutzt sowie die Konfliktpotenziale frühzeitig erkannt werden.

### Nutzen für politische Entscheidungsträger

Kann eine höhere Akzeptanz politischer Entscheidungen schaffen. Die Umsetzung von Projekten wird so wahrscheinlicher.

Schafft eine breitere Grundlage für Entscheidungen, kann Diskussionen bereichern und Entscheidungen verbessern.

Bindet Bürgerinnen und Bürger stärker in politische Prozesse ein.

Kann die Aufmerksamkeit für wichtige politische Ziele und Themen erhöhen.

### Nutzen für die Zivilgesellschaft

Ermöglicht die Mitgestaltung von kreativen Lösungen im eigenen Lebensumfeld.

Klärt offene Fragen durch umfassende Informationen und klare Aussagen zum Beteiligungsspielraum.

Ermöglicht durch bekannte Spielregeln und eine gute Dokumentation transparente und faire Prozesse.

Steigert Verbundenheit mit den umgesetzten städtebaulichen Projekten, an deren Entwicklung man beteiligt war und damit Verbundenheit mit dem Wohn-/Heimatort.

### Nutzen für die Verwaltung

Stärkt Glaubwürdigkeit und Vertrauen in Verwaltungsarbeit.

Kann städtebauliche Projekte durch Einbeziehen vielfältiger Perspektiven inhaltlich qualifizieren und den Umsetzungserfolg erhöhen.

Schafft durch gute Prozessgestaltung Prozessklarheit nach innen. Nach außen können Verantwortungsbereiche und Aufgaben klarer kommuniziert werden.

Ermöglicht einen besseren Einblick in die Komplexität von städtebaulichen Planungsprozessen.

### Nutzen für Investoren und Projektentwickler

Kann zu langfristigeren und besser funktionierenden Lösungen führen.

Kann ein positives Bild in der Öffentlichkeit, eine stärkere lokale Verankerung und wichtige Vertrauensbasis etablieren.

Kann zu besser legitimierten und akzeptierten Planungen führen und so spätere Konflikte, Proteste oder Verzögerungen und damit Kosten reduzieren.

Projekte werden zuverlässiger planbar und durchführbar.

Die **Herausforderungen** von Bürgerbeteiligungen bestehen darin, dass eine Teilnahme freiwillig und unverbindlich ist, wodurch die Anzahl der Teilnehmenden nicht beeinflussbar ist. Bei der Auswertung bzw. Analyse ist es in der Regel wahrscheinlich, dass keine repräsentative Gruppe zu Wort gekommen ist. Umso wichtiger ist es, die tatsächlich Betroffenen zu erreichen. Um auch die beteiligungsschwachen Gruppen zu erreichen und einzubinden, kann beispielsweise eine Zufallsauswahl aus dem Melderegister vorgenommen werden. Auch können Interessensvertretungen (z. B. Jugendbeirat) unmittelbar eingebunden werden.

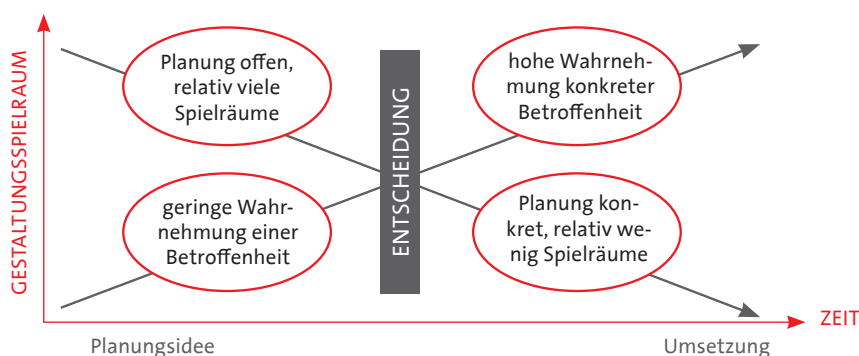
Darüber hinaus kann es eine Bürgerbeteiligung nicht allen recht machen, da sich die vielseitigen Interessen und Bedürfnisse oft gegenseitig ausschließen. Daher ist es wichtig, die Grenzen der Beteiligung aufzuzeigen und offen zu kommunizieren.

Die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen verhalten sich auch unterschiedlich in Bezug auf die Beteiligung bei Projekten. Wichtig ist, dass Einzelmeinungen oder Partikularinteressen nicht die Diskussion beherrschen dürfen. Vielmehr ist darauf zu achten, die Vielfalt der Interessen deutlich zu machen und gemeinsame Diskussionsregeln zu beachten. Es gilt Beteiligungsformate zu wählen, bei denen auch den leisen Stimmen Gehör verschafft wird.

Am Ende sind alle öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen. Dies bildet den materiellen Kern eines Planungsprozesses. Die Entscheidung obliegt jedoch den Stadträten im Rahmen ihres Mandats und der Zuständigkeit nach Gemeindeordnung.

## 7. Wann ist der richtige Zeitpunkt für eine Bürgerbeteiligung?

Es besteht ein wesentliches Verhältnis von Engagement und Interesse gegenüber dem Handlungsspielraum in einem Projekt oder Verfahren. Zu Beginn ist der Handlungsspielraum noch am größten, das Engagement und Interesse jedoch meist gering. Im Laufe eines Verfahrens werden die Handlungsspielräume geringer und die Betroffenheit und somit das Interesse der Bürgerinnen und Bürger nimmt zu. Bei diesem Phänomen spricht man vom sogenannten „Beteiligungsparadoxon“.



**Abb. 6:** Verhältnis zwischen Handlungsspielraum und Interesse innerhalb eines Projekts; Inhalte: Bayerisches Staatsministerium, S. 17

Je nachdem, welche Gestaltungsspielräume bestehen, sind unterschiedliche Intensitäten der Bürgerbeteiligung durchzuführen. Möglicherweise gibt es unterschiedliche Beteiligungsphasen zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Planungsprozess. Hierbei sollten auch verschiedene Beteiligungsformate berücksichtigt werden, um den unterschiedlichen Zielsetzungen gerecht zu werden. Je nach Planungsfortschritt müssen fachliche Unterlagen allgemein verständlich aufbereitet werden.

Aus diesen Gründen empfiehlt es sich, bereits möglichst früh ein auf das jeweilige Projekt angepasstes Beteiligungskonzept zu erstellen.

## 8. Was passiert in Regensburg?

Die Bürgerinnen und Bürger zu beteiligen ist keine Neuheit. Die Stadt bemüht sich bereits seit mehreren Jahren um eine erfolgreiche und frühzeitige Beteiligung. Die Erfahrungen sind so vielseitig wie die Projekte und Beteiligungsformate. Eine kleine Übersicht zu beispielhaften Projekten und Beteiligungsformaten ist in der folgenden Tabelle aufgelistet.

PROJEKT	ZIELGRUPPE	INFORMATIONSD- UND BETEILIGUNGSFORMATE	GRAD DER BETEILIGUNG	JAHR
<b>Spielleit- und Spielplatzplanung</b>	Kinder und Jugendliche	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehrere Beteiligungsformate zur kinderfreundlichen Stadtplanung (z. B. Streifzüge, Fragebögen, Jugendgespräche)</li> <li>• Ideenfindungs- und Abstimmungsprozesse in Workshops</li> <li>• Modellbauworkshops</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Information</li> <li>• Mitwirken</li> <li>• Mitentscheiden</li> </ul>	seit 2011 kontinuierlich
<b>JUPS – Jugendpartizipation im Stadtteil</b>	Jugendliche	Bürgerversammlung im Stadtteil für Kinder und Jugendliche	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Information</li> <li>• Mitwirken</li> <li>• Mitentscheiden</li> </ul>	zweimal jährlich
<b>Möbliierungskonzept Altstadt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentlichkeit</li> <li>• Auszubildende und Studierende</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informationsstand in der Altstadt und Online-Fragebogen</li> <li>• Wettbewerb</li> <li>• Spielpunkte Altstadt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Information</li> <li>• Mitwirken</li> </ul>	
<b>Aktion Sondermöbel und Objektkunst</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kinderberaterinnen und Kinderberater</li> </ul>			
<b>Leitbild Energie und Klima</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interessens- und Fachverbände</li> <li>• Öffentlichkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auftaktveranstaltung</li> <li>• Leitbildwerkstätten</li> <li>• Öffentliche Ergebnisdiskussion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Information</li> <li>• Mitwirken</li> </ul>	2017

<b>Jugendhilfeplanung</b>	Kinder und Jugendliche	Jugendbefragung	Mitwirken	2017–2019
<b>Bahnhofsumfeld „Stadtraum gemeinsam gestalten“</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentlichkeit</li> <li>• Interessensvertretung</li> <li>• Kinder und Jugendliche</li> <li>• Medienvertretende</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informationsveranstaltung samt Ausstellung / Workshop</li> <li>• Bürgerbefragung</li> <li>• Gehweggespräche und temporäre Meinungswände an der Bushaltestelle Hauptbahnhof / Albertstraße</li> <li>• Ideenwerkstatt / Worldcafé</li> <li>• Ideenboxen</li> <li>• Dialogforum mit Ausstellung</li> <li>• Perspektivwechsel / Rollentausch</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Information</li> <li>• Mitwirken</li> </ul>	seit 2017
<b>Soziale Stadt – Innerer Südosten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fachämter</li> <li>• Anwohnerinnen und Anwohner, Kinder und Jugendliche</li> <li>• Stadtteilakteure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zukunftswerkstatt</li> <li>• Strategiewerkstatt</li> <li>• Quartierswerkstätten</li> <li>• Projektmarkt</li> <li>• Informationsveranstaltung</li> <li>• Einbeziehung der Ergebnisse in die Wettbewerbsauslobung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Information</li> <li>• Mitwirken</li> <li>• Mitentscheiden</li> </ul>	
<b>Freiraumentwicklungskonzept</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentlichkeit</li> <li>• Jugendliche</li> <li>• Interessens- und Fachverbände</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werbung mit Flyer für die Umfrage</li> <li>• Online-Beteiligung auf der Beteiligungsplattform <b><a href="http://www.ideen-fuer-regensburg.de">www.ideen-fuer-regensburg.de</a></b></li> <li>• Sprechstunde</li> <li>• Vorstellung im Jugendbeirat</li> <li>• Workshops</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Information</li> <li>• Mitwirken</li> </ul>	2019
<b>Lärmaktionsplan</b>	Öffentlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werbung mit Flyer für die Umfrage</li> <li>• Onlinebeteiligung auf der Beteiligungsplattform <b><a href="http://www.ideen-fuer-regensburg.de">www.ideen-fuer-regensburg.de</a></b></li> <li>• Sprechstunde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Information</li> <li>• Mitwirken</li> </ul>	2019
<b>Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Stadt Regensburg bis 2030</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interessens- und Fachverbände</li> <li>• Öffentlichkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeitskreis Einzelhandel</li> <li>• Nahversorgungstage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitwirken</li> <li>• Mitentscheiden</li> </ul>	2019



## 9. Fazit und Ausblick

Die Erfahrungen zeigen, dass die informelle Bürgerbeteiligung nicht nur für die Verwaltung und Planer von Nutzen, sondern auch für die Bürgerinnen und Bürger von enormer Bedeutung ist. Sie möchten nicht bloß informiert werden, sondern auch ihre Belange in eine Planung einbringen und den Planungsprozess aktiv mitgestalten.

Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass ein ausschließlich rechtlich vorgesehene Beteiligungsverfahren im Planungsprozess nicht ausreichend ist und zunehmend Widerspruch innerhalb der Bevölkerung erzeugt. Aus diesem Grund werden die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Regensburg seit mehreren Jahren über das gesetzliche Mindestmaß hinaus beteiligt. Wie sinnvoll und notwendig eine frühzeitige und informelle Beteiligung ist, zeigt die gegenwärtige Situation zum Wohnbauprojekt Sallern-Nord. Für das Wohnbauprojekt werden jetzt mehrere Workshops geplant. In diesen Workshops sollen mit der Öffentlichkeit, aber auch mit politischen Vertreterinnen und Vertretern sowie der Verwaltung städtebauliche Varianten dreier Planungsbüros entworfen und weiterentwickelt werden.

Ebenso wird die öffentliche Beteiligung bei der Neugestaltung des Bahnhofsumfelds weiter vorangetrieben und auch bei der Neugestaltung des Obermünsterviertels (Sanierungsgebiet) wird die Bürgerbeteiligung ein wesentlicher Bestandteil des Planungsprozesses sein.

Außerdem werden – im Rahmen der Spielleitplanung – für den Stadtteil Reinhausen / Weichs Kinder- und Jugendliche eingebunden und beteiligt.

Für die geplante Mobilitätsdrehscheibe am Unteren Wöhrd, bei der Neuplanung des Grieser Stegs sowie für die Fortschreibung des Stadtentwicklungsplans sind ebenfalls Bürgerbeteiligungen vorgesehen. Im nächsten Schritt gilt es nun, diese vorgesehenen Beteiligungsprozesse mit konkreten Konzepten zu hinterlegen.

Es wird auch zukünftig informelle Bürgerbeteiligungen in den unterschiedlichen Planungsprozessen geben. Zusätzlich entwickelt sich die Beteiligungskultur stetig weiter und um dieser Entwicklung gerecht zu werden, sollten neue Formate wie die Online-Beteiligung verstärkt genutzt werden.

Hier können und sollten die bestehenden Plattformen nicht nur stärker einbezogen, sondern gegebenenfalls auch weiterentwickelt werden. Zudem soll der Leitfaden des Planungs- und Baureferates fortgeschrieben werden. Auch der Leitfaden des Staatsministeriums ist eine wichtige Grundlage für die anstehenden Planungs- und Beteiligungsprozesse in Regensburg.

## 10. Quellen und weiterführende Informationen

### Leitfäden der Stadt Regensburg:



Stadt Regensburg; Planungs- und Baureferat (2007): Leitfaden zur Durchführung von Bürgerinformationsveranstaltungen und Bürgerbeteiligungsverfahren. (PDF)



Stadt Regensburg; Amt für kommunale Jugendarbeit (2015): Kinder- und Jugendpartizipation – Konzeptionelle Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendbeteiligung in Regensburg. (Fassung 19.06.2007, PDF)

### Leitfaden des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr:



Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr und Zebra-log GmbH & Co KG (2019): Bürgerbeteiligung im Städtebau – Ein Leitfaden; Berlin/Bonn

- **Broschüren-Bestellportal der Bayerischen Staatsregierung**  
( → [www.bestellen.bayern.de/shoplink/03500257.htm](http://www.bestellen.bayern.de/shoplink/03500257.htm))
- **Online-Information**  
( → [www.buergerbeteiligung-staedtebau.bayern.de/](http://www.buergerbeteiligung-staedtebau.bayern.de/))



### Weitere allgemeine Informationen:

Bertelsmann Stiftung; Andreas Paust (2016): Grundlagen der Bürgerbeteiligung; Materialsammlung für die Allianz Vielfältige Demokratie (PDF)



Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin (2011): Handbuch zur Partizipation (PDF)

## 11. Dokumentation von Bürgerbeteiligung in Regensburg

### Bahnhofsumfeld / kepler+

[www.regensburg.de/keplerplus](http://www.regensburg.de/keplerplus) → Dialog → Bürgerbeteiligungen



Beteiligungsverfahren „Stadtraum gemeinsam gestalten“  
(Ideenwerkstätten 2017)

### Soziale Stadt Innerer Südosten

[www.regensburg.de](http://www.regensburg.de) → Rathaus → Regensburg Plant und Baut → Soziale Stadt Innerer Südosten



- Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept (PDF)



- Dokumentation Regensburg Plant und Baut (PDF)

### Freiraumentwicklungskonzept

[www.regensburg.de](http://www.regensburg.de) → Rathaus → Planungs- u. Baureferat → Stadtplanungsamt → Projekte und Konzepte → Freiraumentwicklungskonzept



Auswertung der Onlinebeteiligung (PDF)

### Lärmaktionsplan

[www.regensburg.de](http://www.regensburg.de) → Rathaus → Planungs- u. Baureferat → Stadtplanungsamt → Informationen Verkehrsplanung → Lärmaktionsplanung nach der EU-Umgebungslärmrichtlinie



Auswertung der Onlinebeteiligung (PDF)

### Allgemein Kinder- und Jugendbeteiligung

[www.regensburg.de](http://www.regensburg.de) → [Leben](#) → [Familien](#) → [Familienfreundliche Stadt](#) → [Kinder- und Jugendbeteiligung](#)

#### Spielplatzplanung



- [Spieleitplanung Stadt Regensburg \(PDF\)](#)



- [Spieleitplanung Regensburger Südosten mit Kasernenviertel \(PDF\)](#)



- [Spieleitplanung Innenstadt \(PDF\)](#)

## Stadtplanungsamt

D.-Martin-Luther-Straße 1  
93047 Regensburg  
Telefon: (0941) 507-1612  
Telefax: (0941) 507-4619

Öffnungszeiten: Montag – Mittwoch: 8.30 – 12 Uhr  
Donnerstag: 8.30 – 13 Uhr  
15 – 17.30 Uhr  
Freitag: 8.30 – 12 Uhr