

Informationsvorlage	Datum: 03.02.2015
Federführendes Amt: Amt für Stadtentwicklung, Stadtplanung und Wirtschaft	fed. Senator/-in: OB, Roland Methling
Beteiligte Ämter:	bet. Senator/-in:
	bet. Senator/-in:
Beteiligungsverfahren für das Bauleitplanungsverfahren Mittelmole und Werftdreieck qualifizieren	
Beratungsfolge:	
Datum	Gremium
11.03.2015	Ausschuss für Wirtschaft und Tourismus
17.03.2015	Bau- und Planungsausschuss
19.03.2015	Ausschuss für Stadt- und Regionalentwicklung, Umwelt und Ordnung
25.03.2015	Bürgerschaft
	Zuständigkeit
	Kenntnisnahme
	Kenntnisnahme
	Kenntnisnahme
	Kenntnisnahme

bereits gefasste Beschlüsse:
Nr. 2014/AN/0292 vom 03.12.2014

Sachverhalt:

Die Bürgerschaft wird über die Ergebnisse der Prüfung fehlender Kapazitäten und notwendiger Rahmenbedingungen zur Umsetzung der Punkte 3 bis 7 des Beschlusses Nr. 2014/AN/0292 vom 03.12.2014 „Beteiligungsverfahren für das Bauleitplanungsverfahren Mittelmole und Werftdreieck qualifizieren“ informiert.

In der vorliegenden Beschlussvorlage wird der Oberbürgermeister aufgefordert, fehlende Kapazitäten zu ermitteln und notwendige Rahmenbedingungen zu den Punkten 4 - 7 festzustellen.

In der Stellungnahme wird die geforderte Kostenermittlung notwendigerweise in einen Gesamtzusammenhang mit der Bürgerbeteiligung in Rostock gestellt.

Beteiligungsverfahren beinhalten die Nutzung des Internets für Information, Dokumentation, Befragung und direkte Beteiligung als ein Baustein im Rahmen eines insgesamt zusammenhängenden Prozesses.

Grundsätzlich berührt das Thema Beteiligung der Öffentlichkeit alle Bereiche der Verwaltung. Selbstverständlich ist Art und Umfang der Beteiligung dem jeweiligen Vorhaben anzupassen.

- 3. Transparenz herstellen: Die verschiedenen Stufen der Beteiligung, der jeweiligen Ergebnisse und auch der Verfahrensschritte im B-Plan-Verfahren sind prozessbegleitend sowie niedrigschwellig auf einer geeigneten Internetplattform (im Sinne eines Beteiligungsservers) zu dokumentieren. Hierbei sind die Möglichkeiten zur Akteneinsicht derart zu qualifizieren, dass Bürgerinnen und Bürger im Zuge der Beteiligung keinen Informationsnachteil hinnehmen müssen. Fachsprache ist**

mindestens durch Glossar allgemeinverständlich zu übersetzen, Pläne entsprechend ihrer Entwicklungstiefe zu vereinfachen.

Vorbemerkung:

Die dargestellten Möglichkeiten und geschätzten Kosten beziehen sich jeweils sowohl auf Bebauungsplanverfahren, wie in der Frage erörtert, als auch auf weitere, informelle Beteiligungsprozesse im Rahmen der gesamten Stadtentwicklung.

Beantwortung von Teilaspekten der Frage:

1. Akteneinsicht:

Akteneinsicht wird im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes ermöglicht. Auf dieser Grundlage wird die öffentliche Einsichtnahme von öffentlichen Akten bzw. Vorgangsakten ermöglicht. Diese Möglichkeit ist nach vorheriger Anmeldung jederzeit möglich. Eine zusätzliche Aufarbeitung der Akten erfolgt nicht.

Kosten:

Akteneinsicht kann in der Regel ohne zusätzliches Personal gewährleistet werden. Eine Aufbereitung von Akten in der Form einer „Übersetzung“ wird grundsätzlich abgelehnt, da der notwendige Aufwand in keinem Verhältnis zum Nutzen steht. Grundsätzlich wird auch keine Notwendigkeit gesehen, da die zuständigen Bearbeiter für Erklärungen und Erläuterungen zur Verfügung stehen.

2. Information und Dokumentation im Internet:

Eine weitere allgemeine Information und Einbeziehung der Öffentlichkeit kann auf verschiedenen Wegen erfolgen. Die Nutzung des Internets als Informationsplattform ist dabei eine Möglichkeit und Form der Information, Dokumentation und Beteiligung der Öffentlichkeit. Das „Instrument Internet“ muss in einen Gesamtprozess der Beteiligung eingebunden sein.

Wie niedrigschwellig dieses Angebot tatsächlich ist, hängt vom jeweiligen Planungsinhalt und von der jeweiligen Zielgruppe ab. Die Darstellung und Übermittlung von Informationen in einem Beteiligungsprozess muss entsprechend der jeweiligen Methode und der Zielgruppe angepasst werden.

Eine Information und auch Kommunikation über das Internet z. B. in Form der Einrichtung und Ausgestaltung einer entsprechenden Internetplattform ist denkbar, erfordert jedoch eine weitergehende Aufarbeitung der Inhalte sowie konsequente qualifizierte Datenpflege. Die Nutzung des Internets wird für bestimmte Projekte und Verfahren in einer unterschiedlichen Tiefe und Ausführlichkeit bereits heute geleistet. Beispielhaft für formale Verfahren sei hier der Bebauungsplan genannt.

Eine zusätzliche Aufarbeitung der Daten z. B. durch ein Glossar oder die Vereinfachung der Unterlagen wird derzeit nicht durchgeführt und hier ebenso wie beim Thema „Akteneinsicht“ ist nicht leistbar.

Kosten:

Die Nutzung des Internets wird in der oben beschriebenen Form derzeit mit der vorhandenen Technik und dem vorhandenen Personal geleistet.

Die vorhandene Technik (Content-Management-System [CMS] Six) der Stadtverwaltung ist dafür geeignet.

Bei einer Ausweitung der Informationsdarstellung auf alle Bereiche der Stadtverwaltung und alle Planungen und der Erstellung von Glossaren o. ä. ist im Bereich der Betreuung des Internets beim Büro des Oberbürgermeisters (Pressestelle) und beim Hauptamt (IuK) sowie den Fachämtern mit einem erhöhten Stundenaufwand zu rechnen. Dies kann seriös nur beim Vorliegen eines Anforderungskataloges allgemein und projektbezogen beziffert werden.

4. Integration bisheriger Ergebnisse: Der aktuelle Stand nach Zeit, Stufe, Inhalt, Qualität der Planung ist mit Start der Plattform aufzunehmen.

Die Dokumentationen des bisherigen Planungsprozesses kann und wird bei verschiedenen Projekten (Mittelmole z. B) bereits jetzt entsprechend dem jeweiligen Planungsstand im Internet veröffentlicht und somit den Nutzern dieses Mediums zugänglich gemacht. Gleichzeitig sind entsprechend der gesetzlichen Regelung z. B. bei Bebauungsplänen die Rechtspläne sowie die entsprechenden Beschlüsse auf der Seite der Hansestadt Rostock dokumentiert. (siehe auch Bürgerinformationssystem und Rostocker Meinung)

Kosten:

Die Nutzung des Internets wird in der oben beschriebenen Form derzeit mit der vorhandenen Technik und dem vorhandenen Personal geleistet.

Bei einer Ausweitung der Information im Sinne der Integration bisheriger Ergebnisse von Planungsprozessen, die bisher noch nicht dargestellt wurden, ist im Bereich der Betreuung des Internets beim Büro des Oberbürgermeisters (Pressestelle) und Hauptamt (IuK) sowie den Fachämtern mit einem erhöhten Stundenaufwand zu rechnen. Dies kann seriös nur beim Vorliegen eines Anforderungskataloges allgemein und projektbezogen beziffert werden.

5. Koordination der Kommunikation: Die Verwaltung stellt das Annehmen der Vorschläge über eine zentrale Anlaufstelle, die mit der Plattform verknüpft ist, sicher. Dabei ist die Kommunikation wertschätzend und gleichberechtigt anzustreben.

Die Hansestadt Rostock verfügt derzeit bereits über folgende technische Möglichkeiten: Das Content-Management-System [CMS] Six der Stadtverwaltung: Es ist seit 2008 für Inter- und Intranet der Hansestadt Rostock im Einsatz und wird z. Z. von über 200 Redakteuren aus der Verwaltung verwendet. Das System und alle darin verarbeiteten Daten liegen auf städtischen Servern, die von dem Hauptamt (IuK) betreut werden.

1. Inhalte:

Inhalte lassen sich im Six CMS ohne Html- oder Programmierkenntnisse erstellen und pflegen. Das umfasst Texte, Bilder, Dokumente zum download, Links auf interne und externe Seiten und E-Mailkontakte. Innerhalb des Systems lassen sich Inhalte auch ohne weiteren Arbeitsaufwand mehrfach verwenden, content-Mehrfachverwertung. Das CMS bietet Rechtssicherheit bei der Veröffentlichung der Inhalte, d. h. BITV- und Datenschutzkonform.

2. Kontakt/Onlinebeteiligung

Im ersten Schritt gleichen sich die Möglichkeiten der Onlinebeteiligung. Der Nutzer trägt seinen Beitrag in eine Maske ein, die ihm über eine Internetseite zur Verfügung gestellt wird. Die weitere Verarbeitung der Daten kann dann sehr unterschiedlich erfolgen.

3. E-Mailformular

Mitteilungen werden in ein Online-Formular geschrieben und als Mail an eine bestimmte Mailadresse im Groupwise versendet. Die Mitteilung wird im Internet nicht sichtbar und müsste über eine Mail beantwortet werden.

4. Besuchereintrag/Nutzereintrag (Prinzip Gästebuch)

Nach dem Eintrag wird die Mitteilung im Six-System abgelegt und muss von einem Redakteur geprüft und freigegeben werden, bevor der Eintrag im Internet erscheint. Jeder Eintrag kann vom Redakteur kommentiert/beantwortet werden. Die Antwort wird veröffentlicht.

5. Forum

Die Einträge werden im CMS gespeichert. Jeder Nutzer kann auf einen Eintrag antworten oder ihn kommentieren. Einträge im Forum sind ohne vorherige Kontrolle gleich im Internet sichtbar. Der Redakteur des Forums kann ebenfalls auf alle Einträge antworten, nur er kann

aber auch Einträge löschen. Ein Forum im Internet bedarf hoher Aufmerksamkeit seitens der betreuenden Redakteure.

6. Umfrage

Nutzer können über das Internet vorgefertigte Fragen beantworten. Die Antworten werden im Six-System abgelegt und können dort automatisiert ausgewertet werden. Antworten und Ergebnisse sind im Netz nicht sichtbar.

Kosten:

Diese Möglichkeiten der Beteiligung sind in dem CMS bereits fertig angelegt und könnten daher ohne weiteren Kostenaufwand aus technischer Sicht für ein Beteiligungsportal genutzt werden.

Ein erhöhter personeller Aufwand entsteht je nach Art der Kommunikation für das jeweilige Fachamt; ggf. auch für die technische Betreuung, wenn mehrere Verfahren parallel laufen. Es ist davon auszugehen, dass diese zusätzliche Kommunikation durchaus bei einer Projektbetreuung im Fachamt mit einem erhöhten personellen Aufwand von ca. 20 % zu veranschlagen ist.

6. Zudem sollen die Ergebnisse aus gemeinsamer Planungsarbeit und Abwägungsentscheidungen verbindlich festgeschrieben werden. Die Planungshoheit der Kommune bleibt dabei unberührt. Die Inhalte der Abwägung einzelner Entscheidungen sind transparent darzustellen. (Darstellung der Übernahme, teilw. Übernahme oder der Nichtberücksichtigung von Forderungen, Ideen, Vorschlägen mit Begründung in ordentlicher Sitzung bzw. auf der Plattform).

Das Ergebnis eines Planungsprozesses sowie die Ergebnisse eines Abwägungsprozesses können verbindlich nur durch einen Beschluss der Bürgerschaft festgeschrieben werden.

Das Ergebnis eines Planungsprozesses ist das Resultat aus einem Arbeitsprozess, der die durch die Gemeinde formulierten Planungsziele unter Berücksichtigung des § 1 BauGB in der gerechten Abwägung der öffentlichen und privaten Belange umsetzt. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Planungsprozess und damit die frühzeitige Einbeziehung der unterschiedlichsten Interessen dient der Verbesserung der Planung. Dies bedeutet nicht, dass einzelne Interessen oder die Interessen einer Initiative ohne eine entsprechende demokratische Legitimation höher bewertet werden als andere. Dies kann auch bedeuten, dass das Ergebnis einer Abwägung nicht den Planungszielen einer Initiative oder einer Mehrheit in sich im Planungsprozess beteiligten Bürgerinnen und Bürger entspricht. Die Formulierung „gemeinsame Planungsarbeit“ lässt darauf schließen, dass hier eine Initiative bzw. eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürger als Planungspartner der Hansestadt Rostock behandelt werden soll. Eine solche Gruppe oder verschiedene Gruppen, die sich im Rahmen eines Planungsprozesse bilden, haben keine demokratische Legitimation, wie sie z.B. ein Ortsbeirat hat. Die verbindliche Festschreibung von Ergebnissen ist in einem Planungsprozess nur durch den Beschluss der Bürgerschaft möglich.
(siehe auch Begriffserläuterung unter Punkt 7)

7. Sofern seitens der Planungswerkstätten die Notwendigkeit entsteht, Dritte in das Verfahren einzubinden (gemäß § 4 b BauGB, z. B. Mediation, Prozessbegleitung), so entscheidet darüber bei Uneinigkeit in der Planungswerkstatt zwischen BürgerInnen und Stadtverwaltung die Bürgerschaft.

Hier ist zunächst eine Begriffsklärung erforderlich: Bei einer Planungswerkstatt handelt es sich um eine Methode der Bürgerbeteiligung. Eine Planungswerkstatt ist keine dauerhafte oder prozessbegleitende feste Einrichtung oder eine Initiative.

Methodisch wäre allerdings die Einrichtung einer festen prozessbegleitenden Gruppe möglich und bei der Konzeption eines Beteiligungsprozessen prüfbar.

Die Hinzuziehung von Dritten gemäß § 4 b BauGB kann nur durch die Gemeinde erfolgen. Grundlage ist in der Regel ein Beschluss der Bürgerschaft. Die Verwaltung kann dieses Verfahren vorschlagen, ebenso wie die Bürgerschaft (auch auf Initiative Dritter).

Kosten:

Die Entscheidung, welches Beteiligungsverfahren angewendet wird, muss zu Beginn eines Verfahrens gewählt und transparent dargestellt werden. Gleichzeitig ist eine Offenheit notwendig, die Beteiligung dem Projektverlauf ggf. anzupassen.

Innerhalb des Beteiligungsprozesses sind nach Möglichkeit alle auftretenden Konflikte zu lösen. Konfliktverhärtungen im Rahmen des Planungsprozesses sind ab einem bestimmten Punkt durch eine (externe) Mediation, ein Konfliktmanagement oder ähnliches zu lösen. Je nach Umfang liegt die Höhe der Kosten bei einigen tausend Euro bis zu einem unteren fünfstelligen Betrag.

Schlussfolgerung:

Bürgerbeteiligungsplattform als integrativer Bestandteil von Beteiligungsprozessen:

Die oben genannten Aspekte sind Bestandteile einer möglichen Bürgerbeteiligungsplattform, die die Hansestadt Rostock dauerhaft einrichten kann und sollte. Diese kann unmittelbar auf der Startseite der Hansestadt Rostock über einen „Button“ erreichbar sein und sich dann für die einzelnen laufenden Verfahren, der dauerhaften Kommunikation sowie die abgeschlossenen Verfahren in Sinne der Dokumentation aufgliedern.

Grundsätzlich gibt es aus technischer Sicht verschiedene Möglichkeiten, die Beteiligung online durchzuführen; die auch jeweils kombinierbar sind:

1. Die Hansestadt Rostock nutzt das eigene vorhandene System:
(Die derzeitigen technischen Möglichkeiten sind unter Punkt 5 darstellt.)

Kosten:

- Personal

Der tatsächliche Aufwand, diese Systeme für das jeweilige Vorhaben zu nutzen, ist projektbezogen zu kalkulieren und zu evaluieren. Es ist davon auszugehen, dass die Einrichtung und Pflege des Portals Arbeitsstunden verursacht, die bei größeren Projekten nicht durch das vorhandene Personal geleistet werden können.

Damit fallen Personalstunden sowohl im Hauptamt (IuK) und im Büro des Oberbürgermeisters (Pressestelle), als auch bei dem jeweiligen Fachamt an, das den Beteiligungsprozess inhaltlich steuert.

Eine seriöse Schätzung ist kaum möglich, da diese projektbezogen anfallen.

Eine Einschätzung auf Grund der beiden mit einer Online-Beteiligung gelaufenen Beteiligungsprozesse MOPZ und Lärmaktionsplanung ist begrenzt möglich, da diese als Gesamtpaket beauftragt wurden.

2. Die Hansestadt Rostock vergibt die Online-Beteiligung projektbezogen an Dritte:

Für ein Vorhaben wird hier der gesamte Beteiligungsprozess nach außen vergeben. Die Online-Beteiligung ist hierbei ein Baustein. Hier gibt es auf dem Markt Anbieter, die auf die Konzeption und Durchführung von Beteiligungsverfahren einschließlich Online-Beteiligungsverfahren spezialisiert sind. Ebenso gibt es Planungsbüros (Stadtplanung/Verkehrsplanung/etc.), die im Rahmen ihrer Planungstätigkeit Beteiligungsprozesse, einschließlich der Online-Beteiligung anbieten.

Kosten:

Die bei den beiden in der Hansestadt Rostock bisher durchgeführten großen gesamtstädtischen Projekten MOPZ und Lärmaktionsplanung entstandenen Kosten für das Beteiligungsverfahren, einschließlich der Online-Beteiligung beliefen sich jeweils auf einige zehntausend Euro.

Hierbei wurde eine Gesamtkonzeption der Bürgerbeteiligung, einschließlich Durchführung und Auswertung vergeben. Die Online-Beteiligung war ein Teilbaustein.

3. Die Vorhaltung technisch notwendiger Bausteine (Software), die im Rahmen des Beteiligungsverfahrens benötigt werden (z. B. Bebauungspläne), vergibt die Hansestadt Rostock an Dritte.

Kosten:

Dies kann einige zehntausend Euro in der Anschaffung und einige tausend Euro im Unterhalt pro Jahr kosten.

Hier ist keine inhaltliche Betreuung integriert, diese ist weiterhin durch die Fachämter zu leisten

4. Die Hansestadt Rostock vergibt einen Gesamtauftrag zur dauerhaften Vergabe der Online-Beteiligung.

Kosten:

Die Kosten belaufen sich auf einige zehntausend Euro in der Anschaffung und regelmäßige fünfstelligen Beträge in der technischen Pflege und Betreuung.

Hier ist keine inhaltliche Betreuung integriert, diese ist weiterhin durch die Fachämter zu leisten.

Nach einer ersten Prüfung der verschiedenen Optionen wird empfohlen, die vorhandenen Möglichkeiten konsequent zu nutzen und nur projektbezogen die Online-Beteiligung in Rahmen der Vergabe eines gesamten Beteiligungs- bzw. Planungsprozesses extern zu vergeben. Hier ist dann die Verknüpfung mit dem vorhandenen Beteiligungsportal der Hansestadt Rostock selbstverständlich, um die transparente Orientierung der Bürgerinnen und Bürger zu allen Onlinebeteiligungsmöglichkeiten gewährleisten.

Kosten:

1. In der Konsequenz sind die personellen Mittel in den Bereichen Hauptamt (IuK) und Büro des Oberbürgermeisters (Pressestelle) langfristig aufzustocken. Eine seriöse Abschätzung kann erst nach einer Evaluierung nach mehreren durchgeführten Beteiligungsprozessen erfolgen. Eine Evaluierung ist nach ca. 2 Jahren sinnvoll.
2. Die finanziellen Mittel für extern zu vergebene Planungen sind entsprechend aufzustocken, da Bürgerbeteiligung ein Bestandteil der Planung ist. Grundsätzlich ist für jedes Verfahren zu prüfen, welche Art und welcher Umfang von Beteiligung notwendig sind.

Überschlägig ist mit einer Erhöhung der Kosten für Planungsmittel in Höhe von ca. 5 - 15 % zu rechnen. Gleichzeitig ist insgesamt durchaus mit einer Verkürzung der Projektgesamtlaufzeit zu rechnen, da wiederholte Umplanungen, wiederholte öffentliche Diskussionen, die einen Neubeginn fordern sowie langfristige Unterbrechungen der Planungen vermieden werden können. Dem entsprechend ist die Zeitersparnis im Gesamtprozess letztendlich durchaus als kostenmindernd einzuplanen.

3. Der Einsatz von Menschtagen in der Verwaltung ist für bestimmte Planungsprozesse höher, vor allem in der Anfangs- und mittleren Phase. Dies bedeutet eine zeitliche Verzögerung oder die Notwendigkeit, mehr Personal einzusetzen. Alternativ ist es möglich, nur die Konzeption und Durchführung des Beteiligungsverfahrens zu vergeben. Dies ist zum Beispiel bei Straßensanierungsplanungen wie beim Kirchenplatz in Warnemünde erfolgt, die gemeinsam vom Bauamt, dem Amt für Stadtentwicklung, Stadtplanung und Wirtschaft und dem Tief- und Hafenbauamt durchgeführt wurden.

Bürgerbeteiligungsverfahren sind immer dem jeweiligen Projekt anzupassen. Daher ist jedes Beteiligungsverfahren in seinem Umfang, aber auch in der Notwendigkeit, ob und in welchem Umfang und mit welcher Intensität es durchgeführt wird, einzeln zu betrachten. Grundsätzlich muss Bürgerbeteiligung Bestandteil eines jeden Vorhabens der Hansestadt Rostock sein.

Die bisher durchgeführte Bürgerbeteiligung in der Hansestadt Rostock ist außer bei der beispielhaft dargestellten externen Vergabe mit dem vorhandenen technischen und personellen Ressourcen geleistet worden. Diese durchgeführten Beteiligungen haben beispielhaft im Bereich des Amtes Stadtentwicklung, Stadtplanung und Wirtschaft ermittelt, die personellen Ressourcen ausgeschöpft. Eine Erhöhung der Quantität und Qualität ist langfristig nur mit den oben beschriebenen Konsequenzen möglich.

Die tatsächliche Höhe der Kosten für die Bürgerbeteiligung ist abhängig von der gewählten Methode des Beteiligungsverfahrens (Umfang). Ein Instrument zur Konkretisierung finanzieller Größenordnungen kann ein „Leitfaden der Bürgerbeteiligung in der Hansestadt Rostock“ sein.

Dieser Leitfaden und der damit verbundene Entwicklungsprozess kann einerseits die Ziele (u. a. verbindliche Verankerung von regelhafter Beteiligung in der Hansestadt, das Selbstverständnis und Haltung zur Bürgerbeteiligung durch Beschluss der Bürgerschaft, u. a.) und andererseits differenzierte Ergebnisse bzw. Produkte zum Thema Bürgerbeteiligung enthalten (Grundsätze und Begriffsdefinitionen, Methodenübersicht und Anwendungsbereiche, Anlässe und Möglichkeiten der Anforderung, notwendige Strukturen und Organisationsformen) sowie als Ergänzung erste Aussagen über etwaige Kosten treffen.

Weitere Maßnahmen:

Um die Durchführung von Beteiligungsprozessen in der Verwaltung weiter zu qualifizieren, ist das Personal zu schulen. Die Konzeption und Durchführung von Beteiligungsprozessen ist eine eigenständige Qualifikation.

Gleichzeitig erscheint es auch äußerst sinnvoll, die Vertreter der politischen Gremien sowie die Öffentlichkeit in geeigneter Weise mit dem Thema Bürgerbeteiligung, deren Möglichkeiten, Methoden und Grenzen vertraut zu machen. Hierzu sind mit den Beteiligten geeignete Formen zu entwickeln.

Roland Methling