

## Handbuch

# E-Partizipation in der Lärmaktionsplanung

Erstellt im Rahmen des Pilotprojektes „Essen-soll-leiser-werden.de“  
des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und  
Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen



Zebralog GmbH & Co KG  
Dr. Oliver Märker  
Melanie Wessel

Projektbüro Bonn  
Adolfstraße 39  
53111 Bonn

Geschäftsstelle  
Chausseestraße 8, Aufgang E  
10115 Berlin

Telefon:  
Telefax:  
E-Mail:

0228 261 946 1  
030 200 540 26 99  
maerker@zebralog.de

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Mitwirkung der Öffentlichkeit in der Lärmaktionsplanung.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Zielsetzungen rechtzeitig klären .....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Unterstützung durch externen Dienstleister? .....</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Planung und Vorbereitung der elektronischen Bürgerbeteiligung .....</b>	<b>8</b>
4.1	Planung und Bereitstellung von Ressourcen .....	8
4.2	Erstellung eines Grobkonzeptes .....	9
4.3	Mobilisierung durch Öffentlichkeitsarbeit .....	15
4.4	Vorbereitung der verwaltungsinternen und -übergreifenden Prozesse.....	17
4.5	Definition der technischen Anforderungen an die Plattform .....	17
4.6	Informationen erarbeiten und bereitstellen .....	19
4.7	Ansprache der Teilnehmenden .....	22
4.8	Moderations- und Redaktionsplanung.....	25
4.9	Schulungen	25
<b>5</b>	<b>Durchführung der Online-Beteiligung .....</b>	<b>26</b>
5.1	Externe Moderation des Beteiligungsprozesses .....	26
5.2	Redaktionelle Betreuung des Beteiligungsprozesses .....	27
5.3	Weitere Mobilisierung durch Öffentlichkeitsarbeit.....	27
<b>6</b>	<b>Auswertung, Rückmeldung und Monitoring .....</b>	<b>28</b>
6.1	Auswertung der Vorschläge, Bewertungen und Kommentare .....	28
6.2	Weiterleitung und -bearbeitung der Ergebnisse.....	28
6.3	Aufbereitung der Ergebnisse .....	28
6.4	Rechenschaft geben .....	28
6.5	Stand der Umsetzung berichten (Monitoring) .....	29
6.6	Berücksichtigung der Auswertbarkeit bei der Gestaltung der Online-Plattform .....	29
<b>7</b>	<b>Lesetipps .....</b>	<b>30</b>

# 1 Mitwirkung der Öffentlichkeit in der Lärmaktionsplanung

Das Umweltministerium des Landes Nordrhein-Westfalen misst der Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (EG-Umgebungslärmrichtlinie) einen hohen Stellenwert bei der Lärmbe- kämpfung in Nordrhein-Westfalen bei. Sie verpflichtet dazu, die Lärmbelastung anhand von Lärmkarten zu erfassen und darauf aufbauend Aktionspläne zur Lärminderung zu erarbeiten. Die Richtlinie enthält allerdings keine Grenzwerte, die verpflichtend einzuhalten sind. Die Städte und Gemeinden haben einen weiten Gestaltungsspiel- raum und entscheiden selbst, wie sie dem übermäßigen Lärm begegnen wollen. Die EU legt deshalb ihr Haupt- augenmerk auf die **Mitwirkung der Öffentlichkeit an der Lärmaktionsplanung**. Die Bürgerinnen und Bürger sollen durch ihre Mitwirkung ihre Ortskenntnisse in den Planungsprozess einbringen und die Gegebenheiten vor Ort mit gestalten.

Die entsprechende Regelung des § 47d (3) BImSchG fordert eine rechtzeitige und effektive Mitwirkung der Öff- entlichkeit an der Lärmaktionsplanung. Weitere Anforderungen an die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteili- gung werden nicht genannt. Die Lärmaktionsplanung gewinnt allerdings inhaltlich, wenn eine umfassende und intensive Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt. Die Verwaltungen sind daher gefordert, attraktive Beteiligungsange- bote zu schaffen. Hierfür bieten sich die neuen Medien an.

In dem vom Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MKULNV)<sup>1</sup> geförderten Projekt [Essen-soll-leiser-werden.de](http://essen-soll-leiser-werden.de) wurde zusammen mit dem Umweltamt der Stadt Essen erprobt, wie mithilfe internetgestützter Verfahren (E-Partizipation) Bürgerinnen und Bürger an der Lärmaktionsplanung beteiligt werden können.<sup>2</sup>

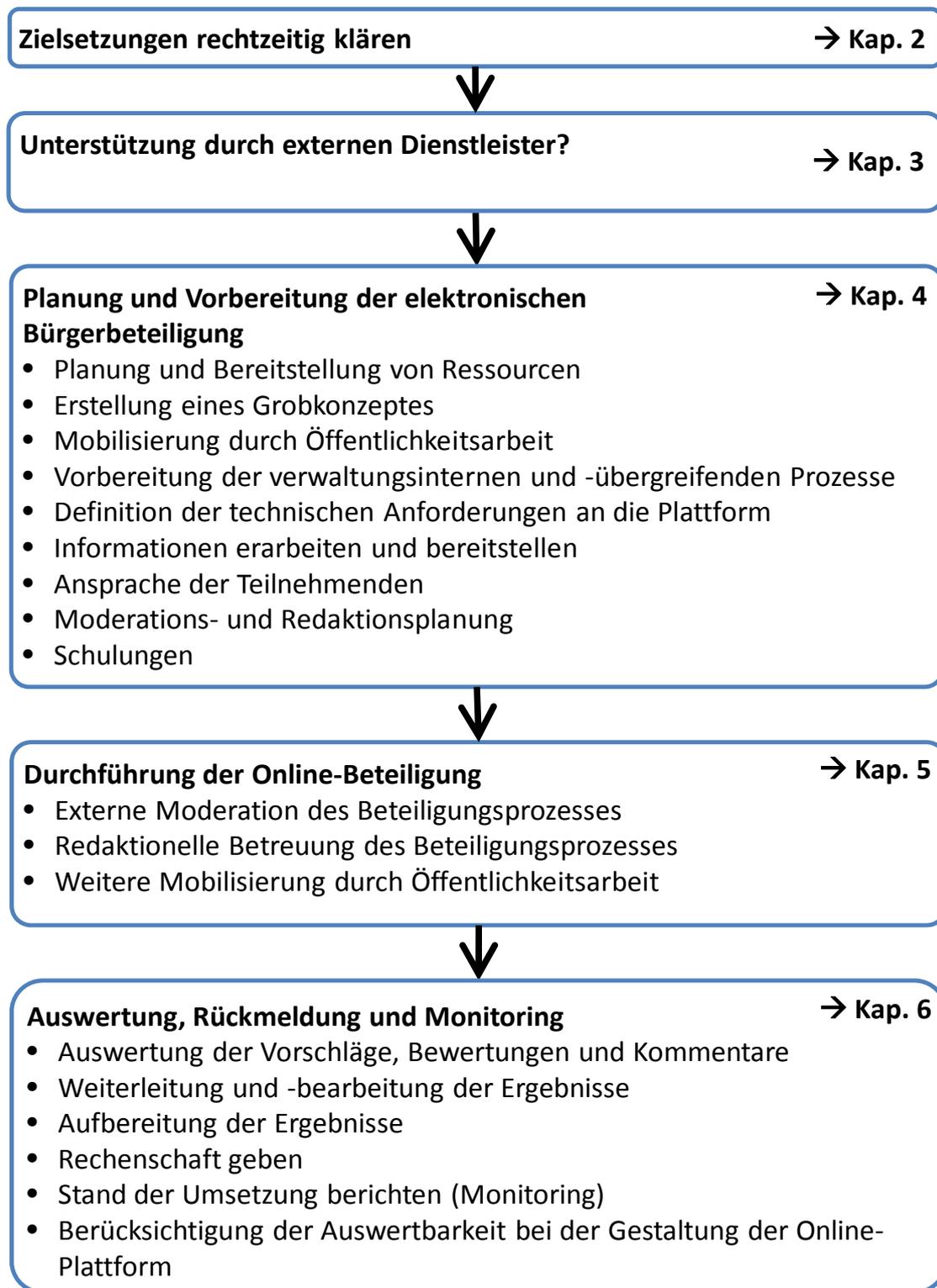
Basierend auf den Erfahrungen aus dem Pilotprojekt soll dieses Handbuch eine Orientierungshilfe bei der Pla- nung, Durchführung und Auswertung von Bürgerbeteiligung mithilfe der E-Partizipation in der Lärmaktionspla- nung geben.

Dieses Handbuch gliedert sich in 5 zentrale Kapitel:

---

<sup>1</sup> <http://www.umwelt.nrw.de/>

<sup>2</sup> Die Dokumentation des Pilotprojektes kann von der Seite Umgebungslärm in NRW des Ministerium für Klimaschutz, Um- welt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (PDF; 106 Seiten; 4,2 MB) herunterge- laden werden: [http://www.umgebungslaerm.nrw.de/Dokumente/Berichte/Laermaktionsplanung-Essen-Dokumentation\\_Empfehlungen.pdf](http://www.umgebungslaerm.nrw.de/Dokumente/Berichte/Laermaktionsplanung-Essen-Dokumentation_Empfehlungen.pdf)



## 2 Zielsetzungen rechtzeitig klären

Gut ausformulierte Ziele haben eine wichtige Funktion für das gesamte Beteiligungsverfahren. Aus ihnen können nicht nur die Anforderungen an die Bürgerbeteiligung abgeleitet werden, sie dienen auch zur Mobilisierung und Motivation derjenigen, die beteiligt werden sollen.

Deshalb muss möglichst früh darüber nachgedacht werden, welche **Ziele** mit der Bürgerbeteiligung erreicht werden sollen. Dabei sind die Ziele einerseits aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger zu formulieren und andererseits aus der Sicht von Politik und Verwaltung, die das Planverfahren durchzuführen hat.

Der **Kasten 1** zeigt beispielhaft die Ziele, die im Vorfeld der Planungen durch das Umweltamt der Stadt Essen formuliert wurden.

Allgemein lassen sich alle Ziele (vgl. **Kasten 1**) wie folgt zusammenfassen:

- Schaffung von **bürgernahen** Informations- u. Beteiligungsmöglichkeiten für möglichst viele Bürgerinnen und Bürger,
- Schaffung eines **verwaltungsnahen** Verfahrens, das eine einfache Auswertung der Beteiligungsergebnisse ermöglicht.

Es muss mit den Entscheidern geklärt werden, was mit der Beteiligung erreicht werden soll und was nicht. Auch wenn für alle Städte und Gemeinden die formalen Rahmenbedingungen der Lärmaktionsplanung gleich und gesetzt sind, hängt die Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung doch von den vor Ort formulierten Zielen ab, die ganz zu Beginn festzulegen sind.

Über die Zielsetzung muss auch der politische Auftrag und Rückhalt abgesichert werden. Ein Verfahren, das keine entsprechende Rückendeckung in der Verwaltungsspitze und Politik hat, kann nicht erfolgreich umgesetzt werden, egal welche Ziele formuliert werden.

Als Voraussetzung für den Einsatz der E-Partizipation in der Lärmaktionsplanung muss ein klares Votum aus Verwaltungsspitze und Politik vorliegen, dass eine breite Bürgerbeteiligung gewünscht ist und auch unterstützt

### Kasten 1: Zielsetzungen am Beispiel der Stadt ESSEN

- *In Essen sind sehr viele Menschen vom Thema Lärm, insbesondere vom Straßenlärm betroffen. Das Thema Lärm ist ein sehr wichtiges Umweltthema in Essen. Das Thema Lärm soll daher als längerfristiges Thema in die Stadtgesellschaft gebracht und entsprechend kommuniziert und problematisiert werden.*
- *Das Umweltamt möchte das Thema Lärm offensiv vertreten, um längerfristig zu nachhaltiger (aktiver) Lärmreduzierung, Lärmvermeidung und (passivem) Lärmschutz in Essen beitragen zu können.*
- *Bisherige Informationsveranstaltungen sind insbesondere durch gut organisierte Bürgerinitiativen dominiert worden. Nicht organisierte Bürgerinnen und Bürger waren kaum vertreten und kamen in der Regel nicht zu Wort.*

*Konkret sollte das Beteiligungsverfahren zur Lärmaktionsplanung der Stadt Essen*

- *über sachliche Zusammenhänge aufklären,*
- *über das Planungsinstrument Lärmaktionsplanung informieren,*
- *über die ermittelte Lärmsituation in Essen mit Blick auf die verschiedenen Lärmarten informieren,*
- *ein differenziertes Meinungsbild der Bevölkerung zum Thema Lärm wiedergeben,*
- *die subjektiv empfundenen Lärmereignisse der Bürgerinnen und Bürger ermitteln,*
- *die Ortskenntnisse der Bürgerinnen und Bürger nutzen, um (so) die rechnerisch ermittelten Lärmkarten durch weitere Vor-Ort-Informationen anzureichern,*

*und das Verfahren sollte*

- *den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit eröffnen, Einfluss auf die Maßnahmen zur Lärmminde- rung bzw. zum Lärmschutz zu nehmen.*

wird. Diese Entscheidung hängt unmittelbar davon ab, welche Relevanz Verwaltung und Politik einem stadtweit sichtbaren Beteiligungsverfahren zum Thema Lärm und Lärmaktionsplanung beimessen. An dieser Frage macht sich auch die Bereitschaft fest, die notwendigen Ressourcen bereitzustellen. Selbst wenn - wie im Falle der Lärmaktionsplanung - eine Öffentlichkeitsbeteiligung formal vorgeschrieben ist, kann diese mit mehr oder weniger Engagement durchgeführt werden. Letztlich entscheidet die Ausgestaltung des Verfahrens über Erfolg oder Misserfolg: zwischen formaler Erfüllung und intensiver und umfassender Bürgerbeteiligung können Welten liegen.

### 3 Unterstützung durch externen Dienstleister?

Zur Durchführung elektronischer Partizipation ist zumeist die Unterstützung durch einen externen Dienstleister erforderlich, der die Kommune bei der Konzeption, der Bereitstellung der technischen Lösung (vgl. Kap. 4.5) oder der Begleitung durch Online-Moderation (vgl. Kap. 4.8) unterstützt.<sup>3</sup> Dies gilt insbesondere dann, wenn keine oder nur wenige Erfahrungen zur Durchführung eines elektronisches Beteiligungsverfahrens in der Kommune vorliegen. Und auch dann, wenn die für das Verfahren in der Verwaltung verantwortliche Fachabteilung keine personellen Kapazitäten zur Verfügung hat, um das Verfahren, entsprechend dem hier vorliegenden Konzept, vorzubereiten und umzusetzen.

Unabhängig davon empfiehlt sich immer für die Moderation eines stadtweiten und konflikthanfälligen Verfahrens wie es die Bürgerbeteiligung zur Lärmaktionsplanung darstellt, einen externen Dienstleister zu beauftragen, damit die Fachverwaltung so ihre Neutralität bei der fachlichen Betreuung des Online-Dialoges gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern gewährleisten kann. Die Auswahl des E-Partizipations-Dienstleisters sollte sich daran orientieren, ob dieser bereits Erfahrungen mit solchen oder ähnlichen Beteiligungsverfahren vorweisen kann, damit die konzeptionellen Vorgaben dieses Leitfadens sowohl methodisch als auch technisch kosteneffizient umgesetzt werden können.

Hinzu kommt, dass in der Regel eine Kommune keine technische Lösung vorhält, mit der sie ein elektronisches Bürgerbeteiligungsverfahren zur Lärmaktionsplanung durchführen kann, wie es hier in den folgenden Abschnitten beschrieben und empfohlen wird. Auch aus diesem Grund empfiehlt es sich, einen unabhängigen E-Partizipations-Dienstleister anzusprechen, der die Kommune bei der Anpassung der technischen Komponenten im Sinne dieses Leitfadens und unter Berücksichtigung ihrer spezieller Rahmenbedingungen und Anforderungen unterstützt. So wird gewährleistet, dass die Beteiligungsplattform den Anforderungen der Kommune folgt und nicht umgekehrt.

Orientiert sich eine Kommune (mithilfe des hinzugezogenen E-Partizipations-Dienstleisters) bei der Vorbereitung und Umsetzung an diesem Leitfaden, kann sie von den vorliegenden Erfahrungen des Essener Pilotprojektes profitieren. Das Verfahren und die technische Lösung wurden bereits erfolgreich in der Praxis eingeführt und müssen daher nicht neu konzipiert und entwickelt werden, sondern wären allenfalls an die Vor-Ort-Bedingungen anzupassen. Weiterhin kann jede Kommune alle bereits vorliegenden Texte – wie zum Beispiel unter „Häufige Fragen“ oder „Spielregeln“ – von [www.essen-soll-leiser-werden.de](http://www.essen-soll-leiser-werden.de) unter Angabe der Quelle übernehmen. Oder sie nutzt Textbausteine aus Essen als Anregung für die Entwicklung eigener Informationsseiten.

---

<sup>3</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2010: 34)

## 4 Planung und Vorbereitung der elektronischen Bürgerbeteiligung

### 4.1 Planung und Bereitstellung von Ressourcen

Wenn eine große Sichtbarkeit des Umweltthemas „Lärm“ in einer Stadt erzielt werden soll, ist für die Vorbereitung, Durchführung, Auswertung und Rückmeldung (Ergebnisverwendung) der E-Partizipation in der Lärmaktionsplanung im Vergleich zu einfachen, herkömmlichen Verfahren teilweise mit erhöhtem Aufwand zu rechnen. Die verantwortlichen Stellen in der Verwaltung (und Politik) müssen ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen sicherstellen.

Schon zu Beginn und vor der eigentlichen Planung muss geklärt werden, ob die Ressourcen für das Verfahren ausreichend sind, auch wenn eine (exakte) Aufwandsabschätzung erst am Ende oder während der Planung möglich ist. Es muss davon ausgegangen werden, dass während spezifischer Beteiligungsphasen Arbeitsspitzen anfallen, die idealerweise durch eine flexible Unterstützung in den durchführenden Einheiten aufgefangen werden. Auch in der Auswertungsphase kann zeitlich begrenzt mehr Arbeit anfallen.

Eine elektronische Bürgerbeteiligung erfordert bei der erstmaligen Einführung zumeist die Unterstützung externer Dienstleister, um technische Lösungen bereitzustellen oder auch die Moderation und Auswertung zu übernehmen. Es sollte daher schon vor der eigentlichen Planungsphase auf einen externen Dienstleister zugegangen werden und dieser sollte in die weitere Planung einbezogen werden (vgl. Bertelsmann Stiftung, 2010: 34).

Wird in einer Stadt zum ersten Mal elektronische Partizipation in der Lärmaktionsplanung durchgeführt, ist Folgendes zu bedenken:

- (1) Einerseits liegt noch kein oder nur wenig Know-how vor, um ein elektronisches Beteiligungsverfahren durchzuführen. Aufgrund mangelnder Erfahrungen muss in einem Pilotprojekt eine steilere Lernkurve bewerkstelligt werden. Ein Pilot in der Lärmaktionsplanung (oder einem anderen Fachbereich) erhält so gesehen also immer auch Referenzcharakter für andere Fachbereiche, letztlich für die gesamte Stadt. Andere Fachbereiche (oder andere Kommunen) werden das Verfahren entsprechend beobachten. Dieser verwaltungsinterne Lernprozess sollte nicht unterschätzt werden.
- (2) Andererseits muss auch ein Lernprozess auf Seiten der Öffentlichkeit unterstellt und entsprechend berücksichtigt werden: Wurde bislang noch kein elektronisches Verfahren zur Bürgerbeteiligung in der Stadt durchgeführt, ist ein größerer Kommunikationsaufwand einzuplanen als für spätere, ähnlich konzipierte Verfahren. Das gilt auch für den Umgang mit den Medien. Diese müssen ebenfalls verstehen, um was es in dem Verfahren gehen soll und als konstruktive Beobachter und (vor allem!) als Berichterstatter gewonnen werden. Wobei dieses „Vorwissen“ der Medien die Verwaltung nicht davon entbindet, jedes Verfahren und jede Phase (er)neu(t) intensiv zu bewerben.
- (3) Drittens hat ein erstmaliges Verfahren auch „Ventilfunktion“: Neben verwertbaren, fachbezogenen Input aus der Bevölkerung werden viele weitere Beiträge durch die Bürgerinnen und Bürger eingestellt, die nicht direkt für die Lärmaktionsplanung nutzbar sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Bürgerinnen

und Bürger zunächst etwas „los werden wollen“, das sie vorher (auf diese niedrig schwellige Art und Weise) nicht artikulieren konnten oder wollten.

Die **Tabelle 3** zeigt, für welche Aufgaben Ressourcen bei einem Verfahren der E-Partizipation einzuplanen sind. Es wird unterschieden, ob das Verfahren sich an dem Projekt Essen-soll-leiser-werden.de anlehnt, oder ob eine Neukonzeptionierung vorgenommen wird. Letzteres würde mehr, Ersteres weniger Ressourcen erfordern.

## 4.2 Erstellung eines Grobkonzeptes

Ist die politische und administrative Unterstützung gesichert, sollte zuerst ein **Grobkonzept** zur internen Verständigung erstellt werden. Aus dem Grobkonzept sollte hervorgehen, wie das Verfahren in welchen Schritten mit welchen Beteiligungszielen ablaufen soll, und wie viele Arbeitspakete anstehen, die – gegebenenfalls mithilfe externer Berater und Dienstleister – geleistet werden müssen.<sup>4</sup> Ein Grobkonzept sollte folgende Punkte beachten:

- ✓ **Zielgruppe.** Es sollte möglichst früh geklärt werden, an welche **Zielgruppen** sich das Verfahren richtet. In der Regel ist davon auszugehen, dass im Rahmen der Lärmaktionsplanung zunächst die gesamte Bevölkerung die Zielgruppe darstellt. – vgl. **Kasten 2**.
- ✓ **Beteiligungsasymmetrien.** Bürgerbeteiligungsverfahren „produzieren“ immer Beteiligungsungleichheiten. Das gilt – trotz hoher Zugangszahlen zum Internet in Deutschland – auch für Verfahren, die weitgehend elektronisch durchgeführt werden. So werden in der Regel eher Männer als Frauen sowie eher ältere als jüngere Bürger/innen zur Teilnahme gewonnen. Um diese Asymmetrien abzumildern oder zu beseitigen, sind zusätzliche Maßnahmen zu treffen. Unter anderem sollte schon bei der Gestaltung der Plattform auf die Form der Ansprache (wichtig ist zum Beispiel eine „gegenderte Sprache“) sowie auf eine zielgruppengerechte Informationsaufbereitung und Gestaltung (Design) geachtet werden.

### Kasten 2: Zielgruppen am Beispiel der Stadt ESSEN

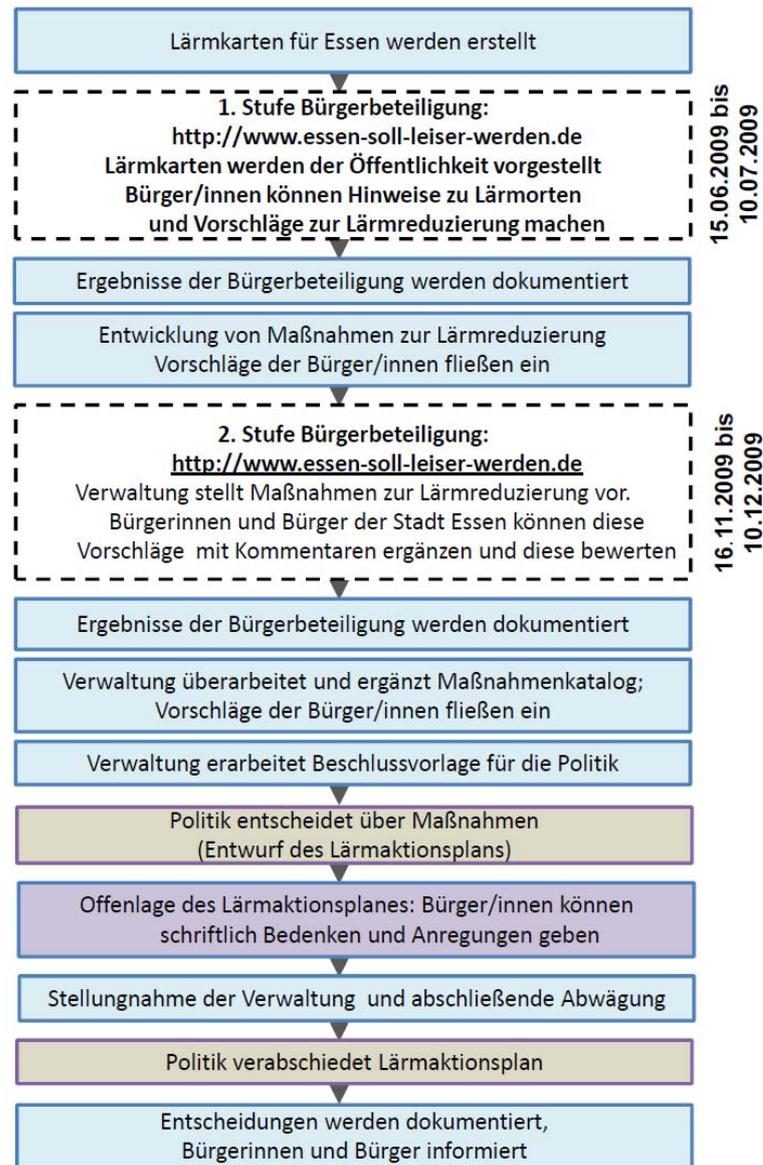
*In Essen sollen „möglichst viele Bürgerinnen und Bürger“ erreicht und zur Beteiligung motiviert werden, die einerseits aus Sicht des Umweltamtes von Lärm besonders betroffen sind beziehungsweise sich andererseits (also auch unabhängig von den errechneten Betroffenheitsgebieten) von Lärm betroffen fühlen. Angesprochen werden sollte also die gesamte Stadtbevölkerung und insbesondere diejenigen, die innerhalb der sogenannten „Hotspots“ wohnen.*

---

<sup>4</sup> Solch ein Grobkonzept kann umgekehrt auch dazu genutzt werden, um die Relevanz für ein Verfahren zu erhöhen, indem darüber mit den entsprechenden Entscheidern in der Verwaltung diskutiert wird und diese als Unterstützer gewonnen werden.

**Kasten 3: Einbindung der Öffentlichkeitsbeteiligung in die Lärmaktionsplanung – hier der Stadt ESSEN**

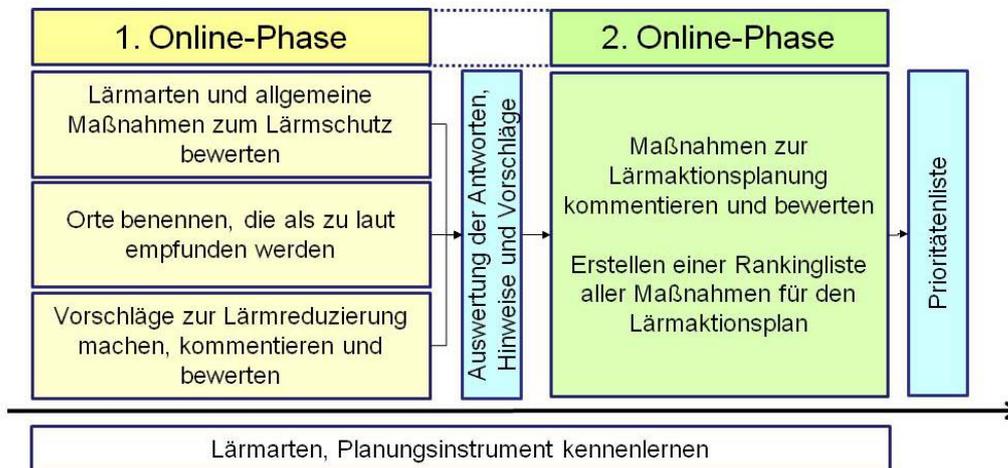
Verfahrensablauf in einzelnen Schritten: Solch ein „Fahrplan“ ist immer zu erstellen - er dient nicht nur der Verwaltung für alle weiteren Planungen, sondern kann auch gegenüber der Öffentlichkeit genutzt werden, um zu zeigen, wann welche Verfahrensschritte vorgesehen sind, und wann und wo darin die Bürgerbeteiligungen eingebettet sind. Weiterhin kann solch ein Fahrplan dazu verwendet werden, um die politische Relevanz aufzuzeigen und um zu erklären, wie der Output der Bürgerbeteiligung weiter verarbeitet und im folgenden Verfahren genutzt werden soll:



- ✓ Noch wichtiger ist aber, Zielgruppen bzw. Multiplikatoren direkt anzusprechen. Sollen zum Beispiel auch jüngere Menschen und/oder mehr Frauen zur Teilnahme mobilisiert werden, sind im Rahmen der **Öffentlichkeitsarbeit** (siehe 3.3) Institutionen wie Schulen, Schülerstadträte oder Frauenforen direkt anzusprechen, zum Beispiel durch Besuche, Präsentationen und Diskussionsveranstaltungen vor Ort. In jedem Fall sollten sozio-demografische Daten erhoben werden, um bei Bedarf die gewonnenen Ergebnisse auch vor dem Hintergrund der Teilnehmerstruktur interpretieren zu können.

- ✓ **(Zeitlicher) Ablauf der Beteiligung.** Mit Blick auf die Zielsetzungen und -gruppen ist ein Beteiligungsverfahren zu konzeptionieren. Die Zielsetzungen müssen in Beteiligungsangebote übersetzt werden. Dazu sollte zunächst ein „Fahrplan“ erstellt werden, aus dem hervorgeht, wie die Beteiligungsangebote mit dem Planungsprozess der Fachverwaltung ineinandergreifen – vgl. dazu **Kasten 3** und **Kasten 4**.

Kasten 4: *Beispiel Essen; Bürgerbeteiligung zur Lärmaktionsplanung in zwei Online-Phasen*



Die Bürgerbeteiligung ist als Verfahrensbestandteil in den übergeordneten Planungs- und Entscheidungsprozess der Lärmaktionsplanung zeitlich sinnvoll einzubetten. Es ist zu beachten, dass für die Bürgerbeteiligung alle notwendigen Informationen (hier insbesondere: Lärmkarten) vorliegen, damit die Bürgerinnen und Bürger sich informieren bzw. ihre Vorschläge einem Lärmort zuordnen können. → **Die Bürgerbeteiligung darf also nicht zu früh starten.**

Die Bürgervorschläge und -hinweise aus dem Beteiligungsverfahren müssen als Input für die Maßnahmenplanung verwendet werden können. Das Bürgerfeedback zu den durch die Verwaltung erstellten Maßnahmen muss in die weiteren Beratungen als Abwägungsmaterial einfließen. → **Die Bürgerbeteiligung darf daher nicht zu spät starten.**

- ✓ **Rahmenbedingungen.** Bei der Bürgerbeteiligung müssen die Rahmenbedingungen der Lärmaktionsplanung (u.a. vorliegende Arbeitsergebnisse, Sitzungstermine wie beispielsweise des Umweltausschusses, usw.) berücksichtigt werden, insbesondere wenn - wie in Essen - ein (empfehlenswertes) Verfahren mit zwei Phasen durchgeführt wird (vgl. **Kasten 3** u. **4**). Dabei ist auch zu beachten, dass die Verwaltung ausreichend Zeit hat, die Ergebnisse aus der 1. Phase auszuwerten und aufzubereiten und den Input für die 2. Phase vorzubereiten (Auswertung der Bürgervorschläge aus der ersten Phase, Entwicklung und Aufbereitung der Maßnahmen für die zweite Phase). Um möglichst viele Bürgerinnen und Bürger zu erreichen, müssen darüber hinaus weitere Rahmenbedingungen beachtet werden. Zum Beispiel sollte zu den Schulferien immer ausreichender Abstand gewahrt werden.
- ✓ **Verfahrensablauf und eingesetzte Methoden.** Die Beteiligungsplattform ist methodisch zu strukturieren und auszugestalten. Daraus ergeben sich in einem späteren Schritt (siehe 3.5) die technischen Anforderungen an die Plattform. Hilfreich kann zum Beispiel eine Tabelle sein, durch die die Beteiligungsziele mit den Beteiligungsangeboten auf der Beteiligungsplattform in einem ersten Schritt für ein Grobkonzept miteinander verknüpft werden.

Die folgende **Tabelle 1** zeigt dies am Beispiel des Konzeptes, das in der Stadt Essen erfolgreich umgesetzt wurde.<sup>5</sup> Solch eine Tabelle kann Schritt für Schritt (durch weitere Spalten) mit der fortschreitenden Konkretisierung ausgeweitet werden und als Grundlage für ein zu erstellendes **Lastenheft** genutzt werden. Die **Tabelle 1** zeigt beispielhaft eine weitere Spalte „Phase“: Die entsprechenden Beteiligungsziele und -möglichkeiten werden so einer oder zwei Phasen zugeordnet. An diesem Beispiel wird ersichtlich, dass es sich um ein zweiphasiges Verfahren handelt und welche Beteiligungsmöglichkeiten in der ersten und/oder der zweiten Phase vorgesehen sind.

Die weitere, in der **Tabelle 1** exemplarisch dargestellte Spalte „Reg.“ (= Registrierung) gibt an, ob Bürgerinnen und Bürger für die jeweiligen Beteiligungsmöglichkeiten eine Registrierung vornehmen müssen oder nicht. Weitere Spalten können später hinzugefügt werden, etwa eine mit Beschreibungen der Softwarefunktionen, eine mit (daraus abgeleiteten) Anforderungen an die Software, oder eine Spalte, aus der hervorgeht, in welcher Form die Ergebnisse jeweils vorliegen sollen, damit diese für den weiteren Verlauf der Beteiligung beziehungsweise der Lärmaktionsplanung ausgewertet werden können.

---

<sup>5</sup> Vgl. <http://www.essen-soll-leiser-werden.de>



Tabelle 1: Beteiligungsziele in Beteiligungsangebote übersetzen (Grobkonzept der Stadt Essen)<sup>6</sup>

Beteiligungsziele	Beteiligungsangebote (Module)	Phase	Reg.	[...]
Über Beteiligungsinstrument informieren	Den Bürgerinnen und Bürgern werden kurze und leichtverständliche Informationstexte und weiterführende Informationen durch PDFs und Links angeboten	1, 2	nein	
Über Lärmarten informieren	Es werden Informations- und Abfrage-Seiten („Wizards“) bereitgestellt. Über diese Seiten kann sich jeder Teilnehmende zu jeder Lärmart mithilfe von Quizfragen und -antworten informieren. Zusätzlich werden Lärmkarten zur Verfügung gestellt.	1, 2	nein	
Über Lärmmaßnahmen informieren	Es werden Informations- und Abfrage-Seiten („Wizards“) bereitgestellt. Über diese Seiten kann sich jeder Teilnehmende zu Lärmmaßnahmen mithilfe von Quizfragen und -antworten informieren. Darüber hinaus werden Infotexte und Downloads zu Lärmmaßnahmen bereitgestellt.	1,2	nein	
Über Lärmsituation informieren	Es werden die Lärmkarten zur Verfügung gestellt, die, für jede Lärmart separat, interaktiv genutzt werden können, um sich konkret über die errechneten Lärmsituationen und -orte zu informieren.	1, 2	nein	
Ein Meinungsbild zur Lärmsituation erfassen	Es werden Informations- und Abfrage-Seiten („Wizards“) bereitgestellt. Es wird mithilfe dieser Seiten die Betroffenheit zu einzelnen Lärmarten abgefragt und um eine Einschätzung zu einzelnen Lärmarten gebeten.	1	optional	
Lärmorte aus Bürgerschaft erfragen	Über die verschiedenen Lärmkarten können „eigene Lärmorte“ eingegeben und mit einem Textbeitrag versehen werden. Die Lärmorte können durch weitere Teilnehmer/innen durch Kommentare und Bewertungen ergänzt werden.	1	nein: Lärmorte eingeben ja: bewerten und kommentieren	

<sup>6</sup> vgl. Kasten 3 und 4

<b>Beteiligungsziele</b>	<b>Beteiligungsangebote (Module)</b>	<i>Phase</i>	<i>Reg.</i>	<i>[...]</i>
Vorschläge aus Bürgerschaft erhalten	<p>Über die verschiedenen Lärmkarten können die Bürgerinnen und Bürger eigene Vorschläge zur Lärmreduzierung eingegeben und mit einem Textbeitrag versehen.</p> <p>Weiterhin wird die Möglichkeit angeboten, auch ohne Lärmkarte, also ohne Verortung, Vorschläge einzugeben. Dies wird einmal für jede Lärmart über Informations- und Abfrage-Seiten („Wizards“) ermöglicht: Am Ende jedes Wizards soll schon nach Vorschlägen gefragt werden. Zum anderen soll eine weitere – unabhängig von den Lärmkarten und den Informations- und Abfrage-Seiten („Wizards“) – Eingabemöglichkeit für Vorschläge ohne Ortsbezug angeboten werden.</p> <p>Alle Vorschläge können von weiteren Teilnehmer/innen durch Kommentare und Bewertungen („Pro“, „egal / weiß nicht“, oder „Contra“) ergänzt werden.</p>	<i>1</i>	<p><i>nein: Lärmorte eingeben</i></p> <p><i>ja: bewerten und kommentieren</i></p>	
Feedback zu Maßnahmen der Lärmaktionsplanung erhalten	<p>Die durch die Verwaltung entwickelten Maßnahmen zur Lärmaktionsplanung (unter Berücksichtigung der eingegangenen Bürgervorschläge, vgl. „Lärmorte/Vorschläge aus der Bürgerschaft erhalten“) werden durch die Bürgerinnen mit „Pro“, „egal / weiß nicht“, oder „Contra“ bewertet und können darüber hinaus kommentiert werden.</p>	<i>2</i>	<p><i>nein: kommentieren</i></p> <p><i>ja: bewerten</i></p>	



### 4.3 Mobilisierung durch Öffentlichkeitsarbeit

Beteiligung setzt Mobilisierung voraus. Die Bürgerinnen und Bürger, insbesondere diejenigen, die nicht organisiert sind, werden sich nur dann beteiligen, wenn sie davon erfahren, dass es ein Beteiligungsangebot gibt. Die **Tabelle 2** zeigt, welche Maßnahmen zu welchen Zeitpunkten geplant werden können. Auch hier können weitere Spalten im Zuge der Feinkonzeptionierung hinzugefügt werden (zum Beispiel für genaue Zeitpunkte, Inhalte usw.). Im **Kasten 5** werden die Maßnahmen in Essen dargestellt.

Bei der Pressearbeit ist besonders darauf zu achten, die örtlichen Printmedien gezielt anzusprechen. Hierbei sind nicht nur die Tageszeitungen, sondern auch die kleinen Wochenzeitungen zu berücksichtigen, da diese an sämtliche Haushalte verteilt werden. In Essen konnte auf diese Weise eine enorme Zunahme der Beteiligung erzielt werden.

Es ist wichtig, der Presse verständlich zu machen, worum es geht. Ein kleines Hand-Out, das die wichtigsten Fakten zusammenfasst, erleichtert den Redakteuren die Arbeit und hilft, missverständliche Berichte in den Zeitungen zu vermeiden.

Sofern bestimmte Redakteure oder Reporter persönlich bekannt sind, sollte man sich gezielt an diese wenden. Ansonsten führt auch Beharrlichkeit zum Erfolg.

#### Kasten 5: *Beispiel Essen, Öffentlichkeitsarbeit*

*In Essen wurden die Öffentlichkeit und relevante Zielgruppen intensiv informiert, wobei das Umweltamt hierbei auf langjährige Erfahrungen und Verteiler zurückgreifen konnte. Zusammengefasst wurden folgende begleitende Maßnahmen durchgeführt:*

- Jeweils 15.000 Flyer, die an öffentlichen Stellen ausgelegt waren und den Hauptbetroffenen zugeschickt wurden.*
- Plakate in öffentlichen Einrichtungen*
- Mehrfache Presseveröffentlichungen sowie Interviews mit interessierten Medienvertretern*
- Jeweils Einladung zu zentraler Informationsveranstaltung für Bürger im Ratssaal zu Beginn jeder Online-Phase*
- Ausstellung im Rathausfoyer zur Lärmbelastung in Essen während erster Phase*

*Erwähnenswert ist an dieser Stelle die Erfahrung, dass in der ersten Beteiligungsphase nur ca. 15 Personen an der Bürgerversammlung teilgenommen haben, während mehr als 12.000 unterschiedliche Internetnutzer auf die Internetseiten der Onlinebeteiligung gegangen sind. Hieran zeigt sich die unterschiedliche Schwellenwirkung verschiedener Verfahren. In der zweiten Phase haben ca. 100 Personen an der Bürgerversammlung teilgenommen, was insbesondere auf persönliche Einladungen an ca. 10.000 Hauptbetroffene zurückzuführen ist. Viele von diesen wollten danach auch das Onlinetool nutzen.*

Tabelle 2: Maßnahmen für Öffentlichkeitsarbeit planen (Grobkonzept)

Maßnahme	Phasen <sup>7</sup>	Kommentar
Flyer	V1 oder V2	Verteiler und Verteilung festlegen
Bürgerbrief	V1 oder V2	
sonstiges Bewerbungsmaterial	V1	Für alle Phasen, zum Beispiel Plakate oder Postkarten
Informationsveranstaltung	optional: P1	Information zur Lärmaktionsplanung und zur Bürgerbeteiligung; Schwerpunkt auf erster Phase; Ort und Programm festlegen
	P2	Information zur Lärmaktionsplanung und zur Bürgerbeteiligung; Schwerpunkt auf zweiter Phase: Maßnahmenbewertung. Einladung insbesondere derjenigen, die von Lärm bzw. Maßnahmen betroffen sind (Einladung durch Bürgerbrief); Ort und Programm festlegen
Pressemitteilung	V1, P1, A1	Information zur Bürgerbeteiligung und zu (Zwischen)Ergebnissen
	V2, P2, A2	
	R und M	Information zur Entscheidungen und Umsetzungen
Pressegespräch	V1 oder P1 optional: A1	Pressegespräch zur Bedeutung und Durchführung der Bürgerbeteiligung; zu den (Zwischen) Ergebnissen
	V2 oder P2 u. A2	

<sup>7</sup> **Abkürzungen in Tabelle:** V1 = Vorfeld/Vorbereitung Phase1, P1 = Start und während Phase 1, A1 = Abschluss/Ergebnisse Phase 1; entsprechend für Phase 2: V2, P2, A2; R = Rechenschaft und Rückmeldung zu den Beratungsergebnissen (wie über die Maßnahmen im Rat entschieden wurde), Rückmeldung zu Bürgervorschlägen von anderen Verwaltungseinheiten oder externen Institutionen, wie zum Beispiel der Deutsche Bahn; M = Monitoring

## 4.4 Vorbereitung der verwaltungsinternen und -übergreifenden Prozesse

Neben der klassischen Öffentlichkeits- und Pressearbeit nach **außen**, müssen auch Vorbereitungen nach **innen** getätigt werden. So muss geklärt werden, welche weiteren Stellen der Kommunalverwaltung und welche verwaltungsexternen Institutionen während und nach Abschluss der Bürgerbeteiligung einbezogen werden müssen. Entsprechende Stellen sollten – beispielsweise mit einem Schreiben der Verwaltungsspitze oder durch fach- bzw. verwaltungsübergreifende Gespräche – über das anstehende Verfahren informiert und auf gegebenenfalls notwendige (Zu)Arbeiten vorbereitet werden. Solche Arbeiten sind zum Beispiel die Beantwortung von Informationsanfragen zu einem Bürgervorschlag oder die Bearbeitung einer Bürgerbeschwerde. Im Vorfeld ist zu verabreden, welche Akteure anderer Fachabteilungen oder anderer Behörden Unterstützung bei der Bearbeitung leisten. Diese verwaltungsinterne und -übergreifende Koordination der Zusammenarbeit ist nicht zu unterschätzen und bedarf genauer organisatorischer Absprachen.

## 4.5 Definition der technischen Anforderungen an die Plattform

Auf der Basis der Zielsetzungen und den daraus abgeleiteten und in zeitlichen Ablauf gebrachten Beteiligungsangeboten (vgl. **Tabelle 1**) ergibt sich ein Beteiligungsformat, aus dem wiederum ein entsprechendes Anforderungsprofil für eine Beteiligungsplattform (abgesehen von Basisfunktionen) abgeleitet werden kann. Die Beteiligung muss also durch entsprechende Funktionen und einem **entsprechenden und ansprechenden**, den Beteiligungsprozess widerspiegelnden Design ermöglicht werden. Die Anforderungen können – ausgehend von einem bereits vorliegenden Grobkonzept – in einem **Lastenheft** formuliert und strukturiert werden. Dabei ist es hilfreich, Aufbau, Funktionen und Abläufe mithilfe von Entwürfen<sup>8</sup> zu erklären, um einen möglichst reibungslosen Übersetzungsprozess zwischen dem Initiator (z.B. Umweltamt) und dem technischen Anbieter, von den Anforderungen zur Software zu gewährleisten.

Es kann geprüft werden, ob eine bereits bestehende Plattform den ermittelten Anforderungen weitestgehend entspricht. Sollte das Verfahren dem in Essen erprobten und hier empfohlenen 2-phasigen Konzept folgen (vgl. **Tabelle 4**), dann könnte die dort eingesetzte Plattform als Ausgangstechnologie genutzt und durch kleinere Anpassungsentwicklungen modifiziert werden. Hierdurch lassen sich Ressourcen für die Anpassungsentwicklung sparen.

---

<sup>8</sup> Dies können zum Beispiel Bildschirmbilder sein, die das Grundgerüst der Software zeigen. Wichtigste Funktionen werden durch klickbare Aneinanderreihung von Bildschirmbildern (Designentwürfen) abgebildet (simuliert), ohne dass die eigentlichen (so abgebildeten) Funktionen schon vorhanden sind.

Tabelle 3: Einplanung von Ressourcen

Aufgaben	Neues Verfahrenskonzept	Externe Unterstützung <sup>9</sup>	Verfahrenskonzept in Anlehnung an Essen-soll-leiser-werden.de	Externe Unterstützung
Grobkonzept	X	X	(kann übernommen werden)	
Feinkonzept	X	X	X	X
Anpassung der Beteiligungsplattform	X	X	(entfällt)	
Lizenzen	(je nach technischer Basis)		X	
Hosting <sup>10</sup> und Administration	(X)	(X)	(X)	(X)
Anpassung des Design der Plattform	X	X	X	X
Erstellen der WIE-Informationen	X	X	(kann größtenteils übernommen werden)	
Erstellen der WAS-Informationen	(kann teilweise übernommen werden)		(kann größtenteils übernommen werden)	
Aufbereitung / Import der Karten	X	X	X	X
Online-Redaktion	X		X	
Online-Moderation	X	X	X	X
Auswertung	X	(X)	(Routinen können z.T. übernommen werden)	(X)
Rechenschaft / Monitoring	X	(X)	(Strukturen können teilweise übernommen werden)	

<sup>9</sup> X = notwendig bzw. empfehlenswert; (X) = nach Bedarf, optional

<sup>10</sup> Bereitstellung und Pflege von technischer Infrastruktur im Internet (z.B. Web-Server)

Zur Definition der technischen Anforderungen gehört auch, ob die ausgewählte technische Lösung durch die Stadt selbst oder durch einen externen Dienstleister (in der Regel ist das der Anbieter der technischen Lösung) installiert und bereitgestellt wird (Hosting). In den meisten bekannten Fällen wird sich für eine externes Application Service Providing (ASP)<sup>11</sup> entschieden, da dadurch eine aufwändige Installation und Integration der technischen Lösung in die informatische Infrastruktur und damit verbundenen zusätzlichen Koordinierungs- und Projektmanagementaufwände entfallen.

## 4.6 Informationen erarbeiten und bereitstellen

Im Vorfeld der Beteiligung müssen sowohl WAS- als auch WIE-Informationen erarbeitet und bereitgestellt werden.

Zu den **WAS-Informationen** gehören alle fachlichen Informationen zur Lärmaktionsplanung und zu den errechneten Lärmkarten der Stadt. Es ist sinnvoll, eine Liste mit allen Informationen zusammenzustellen, die auf der Plattform als Texte, FAQs<sup>12</sup>, Karten oder Downloads verfügbar gemacht werden sollen. Dabei gilt grundsätzlich:

- (1) Einfache und allgemeinverständliche Sprache. Nicht „erlaubt“ sind Fachausdrücke oder Abkürzungen.<sup>13</sup>
- (2) So viel Informationen wie nötig, und so wenig wie möglich. Je weniger und schneller die wichtigsten Informationen erfasst werden können, desto niedrigschwelliger ist die Beteiligung.
- (3) Vertiefende Informationen können angeboten werden, dürfen aber nicht Voraussetzung für die Beteiligung sein.

Eine entsprechende Prüfung beziehungsweise Zuordnung aller Texte und Materialien ist im Vorfeld entsprechend vorzunehmen. Hilfreich ist es zum Beispiel, fachfremde Personen zu bitten, die Texte zu lesen. Die **Tabelle 4** zeigt am Beispiel des 2-phasigen Verfahrens der Stadt Essen, welche WAS-Texte für welche Phasen vorbereitet werden müssen - vgl. dazu auch **Kasten 7**.

---

<sup>11</sup> Durch Application Service Providing mietet die Kommune die Nutzung der Anwendung über das Internet. Die Software wird auf den Rechnern des Anbieters zur Verfügung gestellt und von dort gewartet.

<sup>12</sup> FAQ = häufig gestellte Frage

<sup>13</sup> Auf Abkürzungen ist auch aus Gründen der Barrierefreiheit möglichst ganz zu verzichten.

Tabelle 4: Zu erstellende WAS-Texte, am Beispiel des 2-Phasen-Modell der Stadt Essen<sup>14</sup>

Phase	Startseite	Lärmarten	Maßnahmen	Häufige Fragen <sup>15</sup>
1. Online-Phase	Begrüßungstext (Willkommen, Ziele der Beteiligung, Instrument Lärmaktionsplanung)	Fragen- und Antwortentexte zu den Lärmarten  (... bleiben während der gesamten Beteiligung, auch nach Abschluss der 2. Phase online ...)		Häufige Fragen zum Instrument Lärmaktionsplanung, zu Lärmarten, Schutz- und Lärminderungsmaßnahmen  (... werden während des Verfahrens nach Bedarf ergänzt...)
	Begrüßungstext mit Zwischenstand zur laufenden Beteiligung			
	Abschlusstext zur 1. Online-Phase (Dankesworte und Erklärung wie es weitergeht)			
Auswertungsphase / Vorbereitung der 2. Online-Phase		PDF-Dateien erstellen und zum Herunterladen auf der Plattform verfügbar machen - Downloads werden während des gesamten Verfahrens ständig ergänzt - insbesondere die Ergebnisse nach Abschluss der 2. Online-Phase	Aufbereitung von Maßnahmen zur Lärminderung unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der 1. Online-Phase: Formulierung von Maßnahmen	
2. Online-Phase	Begrüßungstext (Willkommen, Ziele der 2. Beteiligungsphase mit kurzem Rückblick)		Einstellen der Maßnahmen zur Bewertung und Kommentierung während der 2. Online-Phase	
Ende der 2. Online-Phase <sup>16</sup>	Abschlusstext zum Ende der 2.			

<sup>14</sup> vgl. dazu auch Kasten 3 und 4

<sup>15</sup> vgl. Kasten 7

(Fortsetzung Tabelle)

	<b>Online-Phase</b>			
<b>Auswertungs- und Rechenschaftsphase (Monitoring)</b>	Nach Bedarf sind in regelmäßigen Abständen neue Begrüßungstexte über den Stand der Auswertung und Umsetzung einzustellen		(... bleiben nach Ende der 2. Online-Phase weiterhin lesbar ...)	

---

<sup>16</sup> vgl. Kasten 7

Zu den „**WAS-FAQs**“, die die wichtigsten Fragen zum Thema erklären, gehören zum Beispiel:

- Warum macht die Kombination von Tempo 30 und lärmoptimiertem Asphalt keinen Sinn?
- Warum spielt der Fluglärm in der Lärmaktionsplanung kaum eine Rolle?
- Was ist Umgebungslärm?
- Ich wohne an einer stark befahrenen Straße. Was bringt mir die Umgebungslärmrichtlinie?
- Welche gesundheitlichen Auswirkungen kann Straßenverkehrslärm haben?
- Wie ist der Ablauf der Lärminderungsplanung?
- Welche grundsätzlichen Maßnahmen zur Lärminderung gibt es?
- Was beinhaltet die Strategische Lärmkartierung?

Zu den **WIE-Informationen** gehören alle Texte, die das Beteiligungsverfahren betreffen. Wichtige Bausteine sind

- eine Begrüßung (Ansprache),
- ein kurzer Text, der in wenigen Worten die Zielsetzungen und den Ablauf des Verfahrens erklärt,
- Spielregeln, die alle Teilnehmenden bei der Erstellung von Beiträgen beachten müssen (Netiquette),

Neben den „**WAS-FAQs**“ sind auch „**WIE-FAQs**“ zu erstellen, also häufige Fragen (und Antworten), die ausführlicher erklären, wie das Verfahren abläuft und (auch hier!) welche Zusagen es gibt bezüglich der Verwendung der Ergebnisse, wie zum Beispiel:

- In welchem Zeitraum läuft die Beteiligungsphase?
- Was kann ich hier wann machen?
- Wie werden die Ergebnisse ausgewertet?
- Was passiert mit den Ergebnissen? Wie fließen die Ergebnisse in die weiteren Planungen und Entscheidungen ein?
- Wer darf mitmachen?
- Wie melde ich mich zur Beteiligung an?
- Kann ich meine Anmeldeinformationen nachträglich ändern?

## 4.7 Ansprache der Teilnehmenden

Zu den **WIE-Informationen** gehört auch die Ansprache der Teilnehmenden, die Schlüsselbotschaft an die (potenziellen) Beteiligten durch eine motivierende Begrüßung eines zentralen Akteurs in Form eines Textes und/oder einer Videobotschaft. In Essen wurden die Besucherinnen und Besucher durch die Bau- und Umweltdezernentin begrüßt, auf die Zielsetzungen des Angebotes hingewiesen und (so) zur Beteiligung motiviert.

Diese Schlüsselbotschaften sind im Laufe des Verfahrens anzupassen beziehungsweise durch aktuellere zu ersetzen.<sup>17</sup> Sie sind mit entsprechendem Vorlauf zu erstellen. Freigaben müssen jeweils durch die Führungsebene(n) rechtzeitig eingeholt werden – vgl. **Kasten 6, 7** und **Tabelle 4**.

---

<sup>17</sup> Frühere Versionen sollten auf der Plattform zur Dokumentation weiterhin abrufbar sein.

### Kasten 6: *Beispiel Essen, Begrüßungstexte*

**Persönliche Begrüßung durch die Umweltdezernentin (Start, oberes Bildschirmfoto) und persönliche Begrüßungen (nach Ende 1. Phase, Bildschirmfoto unten)**

**Herzlich Willkommen!**

13.06.2009 | 13:28 | omaerker

**Herzlich Willkommen!**

Liebe Bürgerinnen und Bürger,  
Essen soll leiser werden! Dazu unternimmt das Umweltamt der Stadt Essen gemäß der EU-Richtlinie zum Umgebungslärm (ULR) zwei wichtige Schritte:

1. 2008 haben wir Lärmkarten erstellt. Diese zeigen, wo es in Essen zu laut ist.
2. Auf der Basis der Lärmkarten erarbeiten wir einen Lärmaktionsplan mit Maßnahmen zur Lärmreduzierung in Essen in den nächsten Jahren.

Die Stadt Essen möchte Sie, liebe Bürgerinnen und Bürger, an dieser Lärmaktionsplanung beteiligen: In der **ersten Beteiligungsphase vom 15. Juni bis zum 10. Juli 2009** können Sie sich hier anhand von Lärmkarten informieren, wo es in Essen zu laut ist. Sie können uns zudem Orte benennen, die Sie als besonders laut empfinden und sie können uns Vorschläge machen, wie wir Essen leiser machen können. Alle Vorschläge gehen in die Beratungen zum Lärmaktionsplan ein.

In der **zweiten Beteiligungsphase, die nach den Herbstferien 2009** beginnt, werden hier auf der Plattform die geplanten Maßnahmen der Stadt Essen zur Lärmreduzierung vorgestellt. Hierbei fließen Ihre Vorschläge aus der ersten Beteiligungsphase mit ein. Die vorgestellten Maßnahmen der Verwaltung können Sie dann kommentieren und bewerten.

Durch Ihre Vorschläge und durch Ihre Bewertungen und Kommentare zu den vorgeschlagenen Maßnahmen leisten Sie einen wichtigen Beitrag im Abwägungsprozess, wo in Essen am vordringlichsten welche Lösungen zur Lärmreduzierung gefunden werden müssen.

Ich möchte Sie ganz herzlich bitten, an dieser innovativen Form der Beteiligung mitzuwirken. Durch Ihre Teilnahme bringen Sie Ihr Wissen ein und helfen dabei, dass unsere Stadt leiser wird.  
Nutzen Sie diese Chance und empfehlen Sie dieses Angebot weiter!  
In der Hoffnung auf zahlreiche Beteiligung

Simone Raskob  
Bau- und Umweltdezernentin  
Stadt Essen



**Erste Phase der Onlinebeteiligung zur Lärmaktionsplanung war großer Erfolg**

09.10.2009 | 10:23 | omaerker

Das Pilotprojekt „Onlinebeteiligung zur Lärmaktionsplanung hat in der ersten Beteiligungsphase im Juni/Juli 2009 eine überwältigende Resonanz bei der Bürgerschaft erfahren.

Insgesamt gingen genau 913 Vorschläge über das Online-Verfahren ein, 75 Bürgerinnen und Bürger beteiligten sich per Brief oder Mail an das Umweltamt, 111 gleichlautende Briefe wurden von einer Initiative eingereicht.

Der Erfolg der Beteiligung schlägt sich jetzt darin nieder, dass alle diese Anregungen, Vorschläge und Ideen nun gesichtet, ausgewertet und auf ihre Umsetzbarkeit hin geprüft werden. Mit dieser umfangreichen Aufgabe ist allerdings nicht nur das Umweltamt beschäftigt. Da viele Vorschläge auch andere Fachbereiche oder Organisationen betreffen, wurden die entsprechenden Beiträge gefiltert und den zuständigen Bereichen übersandt. Unter anderem sind nun das Ordnungsamt, das Straßenverkehrsamt, das Amt für Stadtplanung und Bauordnung, das Tiefbauamt, die EVAG, die Polizei, die Deutsche Bahn, die Feuerwehr, die Flughäfen Düsseldorf und Mülheim, die Deutsche Flugsicherung, Grün und Gruga, der Landesbetrieb Straßen NRW, die EBE sowie die Verwaltungen mehrerer Nachbarstädte mit der Prüfung auf Umsetzung befasst.

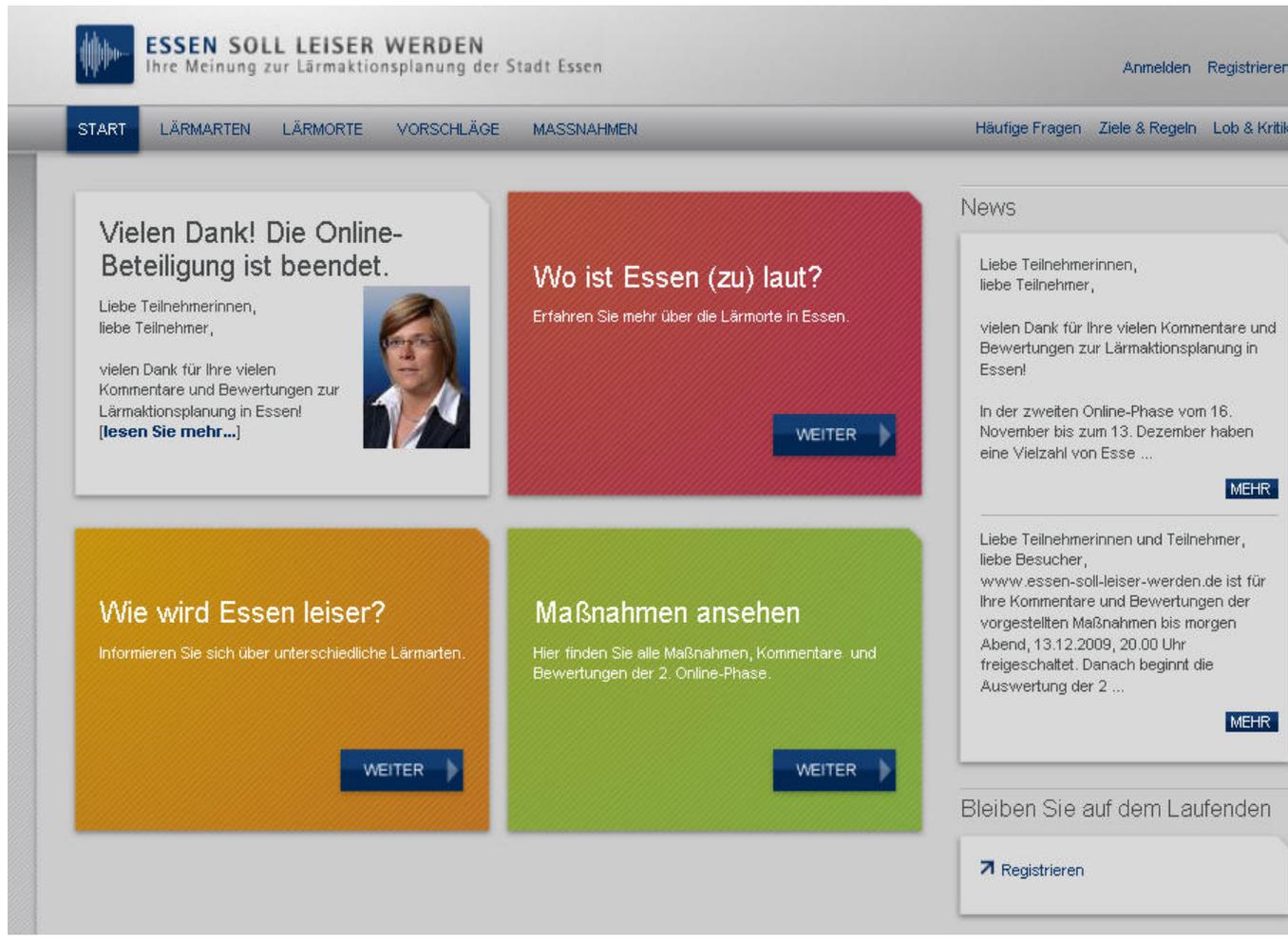
Die ersten Vorschläge sind bereits bearbeitet, täglich kommen neue Rückmeldungen hinzu. Gleichzeitig werden momentan die Maßnahmen des Lärmaktionsplans entwickelt, wobei die Anregungen aus der Beteiligungsphase einbezogen werden.

Auch das Lärmschutzfensterprogramm der Stadt Essen, das am 01.09.2009 startete, wird von der Bevölkerung gut angenommen: Knapp 300.000 € von den bisher zur Verfügung stehenden 350.000 € sind bereits gebunden.

Bitte merken Sie schon einmal vor, dass die zweite Phase ab dem 9. November 2009 starten soll. Dann ist der Entwurf des Lärmaktionsplans einsehbar und Sie können die Maßnahmen aus Ihrer Sicht bewerten.



Kasten 7: Bildschirmfoto der Startseite von [www.essen-soll-leiser-werden.de](http://www.essen-soll-leiser-werden.de) nach Abschluss der 2. Online-Phase



## 4.8 Moderations- und Redaktionsplanung

Die Betreuung der Online-Phase durch eine Online-Moderation und -Redaktion ist zu planen. Es muss Personal für die inhaltliche Betreuung der Online-Phase (vgl. Abschnitt 5) abgestellt und mit dieser Rolle vertraut gemacht werden. Es ist empfehlenswert – in Abstimmung mit der Moderation – einen Zeitplan zu erstellen, in dem für alle Tage der Online-Phase (bei Bedarf auch an den Wochenenden) Redaktionsdienste vergeben werden. Neben der reinen Zeitplanung ist die Zusammenarbeit zwischen Redaktion und Moderation abzustimmen: Wer reagiert innerhalb welcher Zeitspanne auf eingehende Beiträge?

## 4.9 Schulungen

Zur Vorbereitung der Online-Redaktion, aber auch der im Vorfeld stattfindenden inhaltlichen Arbeiten auf der Plattform, sind (kurze!) Schulungen notwendig, um das Fachpersonal mit der Plattform vertraut zu machen. Dies gilt, wenn die Plattform zum ersten Mal eingesetzt wird. Bei späteren Verfahren auf der gleichen Plattform sind Schulungen in der Regel nicht mehr notwendig. Der Know-how-Transfer wird dann innerhalb der Verwaltung ohne Schulungen organisiert. Das Personal aus der Fachverwaltung (zum Beispiel dem Umweltamt) muss in die Funktionen der Beteiligungsplattform eingeführt werden, insbesondere müssen die Akteure die speziellen Redaktionsfunktionen (im Backend<sup>18</sup>) kennenlernen.

---

<sup>18</sup> Damit ist hier die Nutzerschnittstelle gemeint, die nur für Nutzer mit zusätzlich zugewiesenen Rechten sichtbar ist und Funktionen bietet, die im Frontend, der für jedermann sichtbaren Schnittstelle, nicht verfügbar und sichtbar sind.

## 5 Durchführung der Online-Beteiligung

Sind alle Vorbereitungen getroffen, kann die eigentliche Online-Beteiligung gestartet werden. Jetzt werden personelle Ressourcen für die laufende Betreuung des Prozesses benötigt. Teilweise müssen Aufgaben aus der Vorbereitungsphase weitergeführt werden, dazu gehören die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und inhaltliche Arbeiten, wobei diese stark auf den laufenden Prozess abzustimmen sind.

Folgende Punkte sind bei der eigentlichen Durchführung der elektronischen Bürgerbeteiligung zu beachten und auch schon während der Planung entsprechend – Moderations- und Redaktionsplanung / Schulungen – vorzubereiten:

### 5.1 Externe Moderation des Beteiligungsprozesses

Die Online-Moderation übernimmt die **prozessuale** Betreuung des Prozesses. Sie überwacht und reagiert auf alle Aspekte, die die **Form** der Beteiligung betreffen, also **wie** die Teilnehmenden auf der Plattform miteinander umgehen.

Wichtige Aufgaben, die von der Online-Moderation übernommen werden, sind:

- Auf Einhaltung der Spielregeln achten und ggf. durch Moderationsbeiträge eingreifen und auf Spielregeln verweisen, wenn beispielsweise in Kommentaren andere Teilnehmende oder Gruppierungen angegriffen werden.
- Hilfestellung bei Problemen mit der Plattform (zum Beispiel bei der Registrierung).
- Regelmäßigen Newsletter über den Stand der Beteiligung versenden.
- Aktuelle Meldungen auf der Plattform einstellen (über den Stand und Verlauf des Verfahrens).
- Weiterleitung von Anfragen an die Fachredaktion.
- Unterstützung der Redaktion bei der Formulierung von fachlichen Antworten.
- Laufende Weiterentwicklung der „Häufig gestellten Fragen“ (FAQs).
- Betreuung des Forums „Lob & Kritik“ durch Beantwortung von Fragen und Beiträgen zum Beteiligungsangebot und der Plattform durch die Moderation
- Sonstige Anfragen (E-Mails an die Moderation) beantworten.

Es ist empfehlenswert, diese Aufgabe an einen externen Dienstleister zu delegieren (vgl. Bertelsmann Stiftung 2010). Gerade bei Dialoggegenständen wie dem Thema Lärm, die in einer Stadt bereits eine „Konfliktgeschichte“ und (gegebenenfalls eingefahrene) „Konfliktlinien“ aufweisen (zum Beispiel beim Thema Fluglärm), ist es von Vorteil, wenn die Verwaltung sich auf fachlich begründete Positionen begeben kann und diese Fachlichkeit nicht durch prozessuale Interventionen verlassen und dadurch womöglich gefährden muss.

## 5.2 Redaktionelle Betreuung des Beteiligungsprozesses

Im Gegensatz zur Online-Moderation sind die Redakteure für die **inhaltliche** Betreuung des laufenden Beteiligungsprozesses verantwortlich. Die Redaktion **reagiert auf Informationsfragen** der Teilnehmenden, die via E-Mail, Frageformular oder schriftlicher Beiträge (Vorschläge und am häufigsten: Kommentare) eingehen. In Essen waren mit der Aufgabe der Online-Redaktion in beiden Online-Phasen zwei Personen aus dem Umweltamt beauftragt, die tagsüber für die Bearbeitung und Beantwortung eingegangener Fachfragen verantwortlich waren. Weiterhin ist die Online-Redaktion für die **Verschlagwortung** aller eingehenden Beiträge verantwortlich. Dadurch kann schon während des Verfahrens eine Clusterung eingehender, gleicher oder ähnlicher Vorschläge vorgenommen werden, was die anschließende Auswertung nach Abschluss der Online-Phase erleichtert (vgl. Abschnitt 6).

Es ist empfehlenswert – gerade wenn es sich um einen Dialoggegenstand wie das Thema Lärm und Lärmbelastung mit hoher Betroffenheit in der Bevölkerung handelt –, dass diese redaktionelle Rolle strikt von der prozessualen Rolle der Moderation getrennt wird. So kann die Fachverwaltung sich auf ihre fachliche Kompetenz konzentrieren und wird von allen (kritischen) Fragen, die die Form des Dialoges betreffen, entlastet.

## 5.3 Weitere Mobilisierung durch Öffentlichkeitsarbeit

Auch während der Online-Phase muss eine aktive Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt werden – vgl. dazu die **Tabelle 2: Maßnahmen für Öffentlichkeitsarbeit planen (Grobkonzept)**, S. 14.

## 6 Auswertung, Rückmeldung und Monitoring

Eine weitere zentrale Aufgabe, für die die Verwaltung personelle Ressourcen einplanen muss, ist die Auswertung und Aufbereitung der Ergebnisse und die anschließende Rückmeldung an die Bürgerinnen und Bürger, also für den Zeitraum nach Abschluss der Online-Phase. Durch die digitale Beteiligung werden der Verwaltung sehr viele Möglichkeiten gegeben, Auswertungen vorzunehmen. Daher sollte in jedem Fall von Anfang eine Auswahl getroffen werden, die sich an den jeweiligen Bedürfnissen der Verwaltung orientiert:

### 6.1 Auswertung der Vorschläge, Bewertungen und Kommentare

Die Auswertung kann schon während der Online-Phasen vorbereitet und begonnen werden, zum Beispiel durch Vergabe von Schlagworten, um gleiche oder ähnliche Kommentare oder Vorschläge zu clustern, aber auch um Beiträge nach der jeweiligen Relevanz zum Planungsinstrument (hier: Lärmaktionsplanung) zuzuordnen:

- Beiträge relevant für Lärmaktionsplanung – sind bei der Maßnahmenbildung entsprechend zu berücksichtigen.
- Beiträge nicht relevant für Lärmaktionsplanung, aber für das Thema Lärm. Beiträge die gegebenenfalls über Maßnahmen außerhalb der Lärmaktionsplanung umgesetzt werden können und/oder für die andere Behörden oder Institutionen verantwortlich sind. Beiträge, die weiterzuleiten sind.
- Sonstige Beiträge, die nicht (oder nur wenig) das Thema Lärm betreffen, zum Beispiel „sonstige Beschwerden“.

### 6.2 Weiterleitung und -bearbeitung der Ergebnisse

Die Ergebnisse aus der Online-Beteiligung müssen zum Beispiel für Informationsanfragen oder für die Einholung von Stellungnahmen an andere Fachabteilungen oder, wenn Bürgervorschläge oder -beschwerden zu anderen Verantwortungsbereichen gehören, zur Bearbeitung und Beantwortung weitergeleitet werden.

### 6.3 Aufbereitung der Ergebnisse

Die jeweiligen Auswertungen müssen weiterhin für die weiteren Beratungsprozesse aufbereitet und zusammengestellt werden, möglichst in aggregierter Form, zum Beispiel durch Themenbäume.

### 6.4 Rechenschaft geben

Nach Abschluss der Beratungs- und Entscheidungsprozesse ist durch die Verwaltung ein Rechenschaftsbericht zusammenzustellen und an die Teilnehmenden zu übermitteln bzw. öffentlich auf der Online-Plattform bereitzustellen. Der Rechenschaftsbericht kann in Form eines Gesamtdokumentes als Download (PDF) oder in Form von Verwaltungskommentaren unterhalb der jeweiligen Bürgervorschläge oder Maßnahmen zur Lärmaktionsplanung umgesetzt werden. Je nach Charakter der Bürgerbeiträge wird er einzeln auf die Beiträge eingehen oder summarisch die Berücksichtigung der Bürgerbeiträge beschreiben.

## **6.5 Stand der Umsetzung berichten (Monitoring)**

Dazu gehört auch: Feedback aus anderen Abteilungen oder externer Institutionen einholen, also auch für die Bürgervorschläge und -beiträge, für die die federführende Behörde (Umweltamt) keine Verantwortung trägt, aber die Verantwortung auch für diese eine Rückmeldung an die Bürgerschaft zu geben. Das Monitoring benötigt relativ wenige personelle Ressourcen, muss dafür aber über Monate nachgehalten werden.

## **6.6 Berücksichtigung der Auswertbarkeit bei der Gestaltung der Online-Plattform**

Idealerweise unterstützt der Aufbau der Plattform und die Form der Beitragsaufbereitung bereits die spätere Auswertung und Rückmeldung. Wichtige Gesichtspunkte dabei sind die frühzeitige Kategorisierung der Beiträge nach z.B. folgenden Kriterien:

- Relevanz für Lärmaktionsplan
- Berücksichtigt in Maßnahmen des LAPs
- Weiterbearbeitung durch folgende Dienststellen
- Ergebnis der Bearbeitung/Rückmeldung
- usw.

## 7 Lesetipps

Albrecht, Steffen, Nils Kohlrausch, Herbert Kubicek, Barbara Lippa, Oliver Märker, Matthias Trénel, Volker Vorwerk, Hilmar Westholm und Christian Wiedwald (Hrsg.) (2008): "'E-Partizipation' - Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government. Studie ifib/Bremen und Zebralog/Berlin im Auftrag des Bundesministeriums des Innern." Bremen.

Bertelsmann Stiftung (2010): Leitfaden Online-Konsultation. Praxisempfehlungen für die Einbeziehungen der Bürger über das Internet. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Unter Mitarbeit von Bengt Feil, Franz-Reinhard Habbel, Janet Klötzer, Herbert Kubicek, Rolf Lühns, Oliver Märker, Renate Mitterhuber, Matthias Trénel.

Basedow, Sebastian, Lindloff, Karsten, Märker, Oliver (2010): E-Partizipation in der Lärmaktionsplanung als neues Anwendungsfeld in der Bürgerbeteiligung zu städtebaulichen Themen; in: Lobeck, Michael, Wiegandt Claus-C.: Tagungsbericht e-motion 2009, Münster, Lit-Verlag

Märker, Oliver und Hilmar Westholm (2008): "Studie: E-Partizipation in Deutschland. Stärken - Schwächen - Handlungsempfehlungen." S. 211-222 in EDem08 E-Democracy Conference, 29th - 30th September 2008, Danube University Krems, Austria, Hrsg.: Peter Parycek und Alexander Prosser. Vienna: Austrian Computer Society.

Märker, Oliver, Hartwig Steinbrinck und Elke Stöcker-Meier (2009): "Lärm im Web." Kommune 21 2009, 10:56-57.