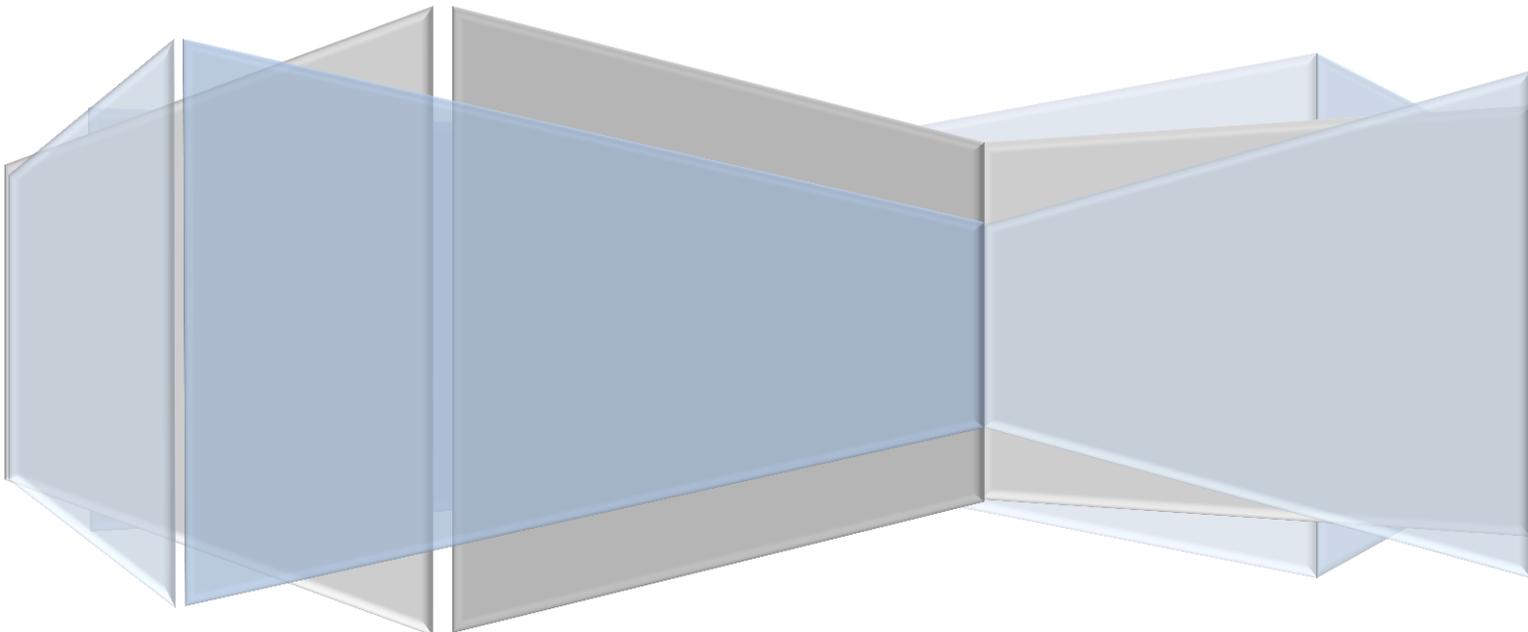


# Evaluationsbericht zu den Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg 2014

## Zusammenfassung

---

**Ergebnisse des Arbeitskreises zur Evaluation der Leitlinien für mitgestaltende  
Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg unter Leitung von Prof. Dr. Helmut Klages und  
Prof. Dr. Angelika Vetter**



## Inhalt

Inhalt .....	2
1. Zielsetzung und Auftrag.....	3
2. Bausteine der Evaluation.....	3
3. Ergebnisse.....	4
3.1 Übersicht über die Art und den Umfang durchgeführter Beteiligungsverfahren .....	4
3.2. Wahrnehmungen und Bewertung der Leitlinien und ihrer Umsetzung in verschiedenen Zielgruppen .....	6
3.2.1 Bürgerschaft .....	6
3.2.2 Verwaltung .....	8
3.2.3 Politik.....	10
3.2.4 Sonstige .....	11
4. Empfehlungen .....	12
4.1 Veränderungsbedarfe bei den Leitlinien.....	12
4.2 Optimierungspotenziale bei der Vorbereitung und Durchführung einzelner Veranstaltungen sowie der Stärkung der Zivilgesellschaft .....	16
4.3 Optimierungspotenziale bezüglich guter Prozessgestaltung .....	18
4.4 Optimierungspotenziale bei nachfolgenden Evaluationen .....	19

## 1. Zielsetzung und Auftrag

Am 25. Juli 2012 wurden die Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg sowie die Satzung und Verwaltungsvorschrift vom Gemeinderat verabschiedet<sup>1</sup>. Die Leitlinien sollen dazu beitragen, in der Stadt Heidelberg Transparenz zu schaffen, Vertrauen zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Verwaltung und Politik aufzubauen und eine Beteiligungskultur zu entwickeln.

Ein wesentliches Element der Leitlinien ist die regelmäßige Evaluation ihrer Anwendung. Die Evaluation soll sich auf die einzelnen Prozesse der Leitlinien und die Leitlinien insgesamt beziehen (vgl. Leitlinien Abätze 7.6 und 10.1). Die **Adressaten der Ergebnisse** der Evaluation sind die Entscheider in Politik und Verwaltung.

**Ziel des Evaluationsverfahrens** ist es,

- möglichst frühzeitig aus den Erfahrungen bei der Umsetzung der Leitlinien zu lernen,
- den Grad der Mitgestaltung durch die Bürgerinnen und Bürger überprüfbar zu machen,
- gegebenenfalls Folgerungen abzuleiten, die zu einer erfolgreichen Anwendungspraxis beitragen und
- Anhaltspunkte für eine etwaige Weiterentwicklung / Optimierung der Leitlinien und des Umsetzungsprozesses zu geben.

**Verantwortlich für die Evaluation** der Leitlinien für Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg ist der „Arbeitskreis Bürgerbeteiligung“, der die Leitlinien entwickelt hat. Auf Grund seiner intensiven Diskussion zur Entwicklung der Leitlinien wurde er vom Gemeinderat am 24.7.2013 mit der Evaluationsaufgabe betraut, um kritische Stellen zu identifizieren und gegebenenfalls Vorschläge zur Weiterentwicklung der Leitlinien zu formulieren (0274/2013/BV). Im November 2013 fand das erste Treffen des „**Arbeitskreises Evaluation**“ statt, dem die folgenden Mitglieder angehören: **Leitung:** Prof. Dr. Helmut Klages (Universität Speyer), Prof. Dr. Angelika Vetter (Universität Stuttgart), Frank Ulmer (Moderator); Teilnehmer/innen: Martin Ehrbar (Gemeinderat); Gabriele Faust-Exarchos (Gemeinderat); Nils Weber (Gemeinderat); Dr. Weiler-Lorentz (Gemeinderat); Joachim Albertus L. Bujard (Bürgerschaft); Dr. Michael Hug (Bürgerschaft); Gerhard Schäfer (Bürgerschaft); Ernst Schwemmer (Bürgerschaft); Dr. Steffen Sigmund (Bürgerschaft); Roland Haag (Verwaltung HD); Nicole Huber (Verwaltung HD); Annette Friedrich (Verwaltung HD; neue Vertreterin des Dezernats für Bauen und Verkehr ); Joachim Hahn (Verwaltung HD); Frank Zimmermann (Verwaltung HD; Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung);

## 2. Bausteine der Evaluation

Für die Evaluation wurden fünf Bausteine entwickelt. Sie sollen ein umfassendes Bild zum Stand der Leitlinienumsetzung liefern, den erzielten Erfolgen, aber auch den erkennbaren Schwächen.

Die folgenden Bausteine b bis e liegen ergänzend zu diesem Evaluationsbericht in gesonderten Berichten vor, die die wesentlichen Erkenntnisse aus diesen Einzelberichten zusammenfasst (Kapitel 3) und daraus Empfehlungen ableitet (Kapitel 4). Wir verweisen an dieser Stelle jedoch ausdrücklich auf die vertiefende Lektüre der Einzelberichte, um auch diejenigen Erkenntnisse zu berücksichtigen, auf die in dieser Zusammenfassung aus Platzgründen verzichtet werden muss.

---

<sup>1</sup> Vereinfachend wird im Weiteren von Leitlinien gesprochen, obwohl immer die Satzung und Verwaltungsvorschrift mit einbezogen sind.

*a) Datenbank der Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung*

Die Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung hält in einer Datenbank Informationen zu allen Beteiligungsverfahren fest, um einen Gesamtüberblick über die in der Stadt Heidelberg durchgeführten Beteiligungsverfahren zu bekommen, ihre Entwicklung über die Jahre zu dokumentieren, Erfahrungen festzuhalten und daraus zu lernen.

*b) Repräsentative Bevölkerungsbefragung (Amt für Stadtentwicklung und Statistik)*

2013 wurden zum ersten Mal in der repräsentativen Heidelberg-Studie Einstellungen der Bürgerschaft zum Thema Bürgerbeteiligung erhoben. Die Ergebnisse sollen zeigen, wie Bürgerinnen und Bürger, die möglicherweise noch keine Berührungspunkte mit Bürgerbeteiligung hatten, Bürgerbeteiligung und verschiedene Akteure (Verwaltung und Politik) in der Stadt wahrnehmen und bewerten.

*c) Schlüsselpersonenbefragung (Prof. Klages)*

Bei der Schlüsselpersonenbefragung wurden Akteure (Politik, Bürgerschaft, Verwaltung, Wirtschaft), die in die Vorbereitung oder Steuerung des Beteiligungsverfahrens besonders involviert sind/waren, oder aber aus anderen Gründen eine wichtige Rolle im Gesamtprozess der Bürgerbeteiligung spielen mit Hilfe von Gesprächsleitfäden und kurzen standardisierten Fragebögen interviewt, um unterschiedliche Problemsichten auf die Beteiligungsverfahren und die Leitlinien insgesamt zu erhalten. Insgesamt wurden zwischen Juni und Oktober 2013 auf diese Weise 32 Personen befragt.

*d) Befragung der Veranstaltungsteilnehmerinnen und -teilnehmer (Prof. Vetter)*

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der 13 zwischen September und Dezember durchgeführten Beteiligungsveranstaltungen am Ende der jeweiligen Veranstaltung mit Hilfe kurzer Fragebögen befragt, mit welcher Motivation sie zu den Veranstaltungen kamen und wie zufrieden sie mit verschiedenen Aspekten der Veranstaltung waren. Die Fragebögen wurden anonymisiert ausgewertet.

*e) Verwaltungsinterne Bewertung der Leitlinien und ihrer Umsetzung*

Die Hauptverantwortung für die Durchführung der einzelnen Beteiligungsverfahren liegt bei der Verwaltung. Deshalb ist es wichtig, die dort gemachten Erfahrungen zu sammeln und auszuwerten. Dazu gibt es neben der Befragung von Schlüsselpersonen aus der Verwaltung ergänzend einen Erfahrungsbericht aus der Koordinierungsstelle, einen Bericht der mit Bürgerbeteiligung befassten Ämter, der redaktionell durch die verwaltungsinterne „Projektgruppe Bürgerbeteiligung“ verfasst wurde sowie eine Analyse der durch Bürgerbeteiligung zusätzlich aufgewandten Personentage nach Dezernaten und Themenschwerpunkten.

### **3. Ergebnisse**

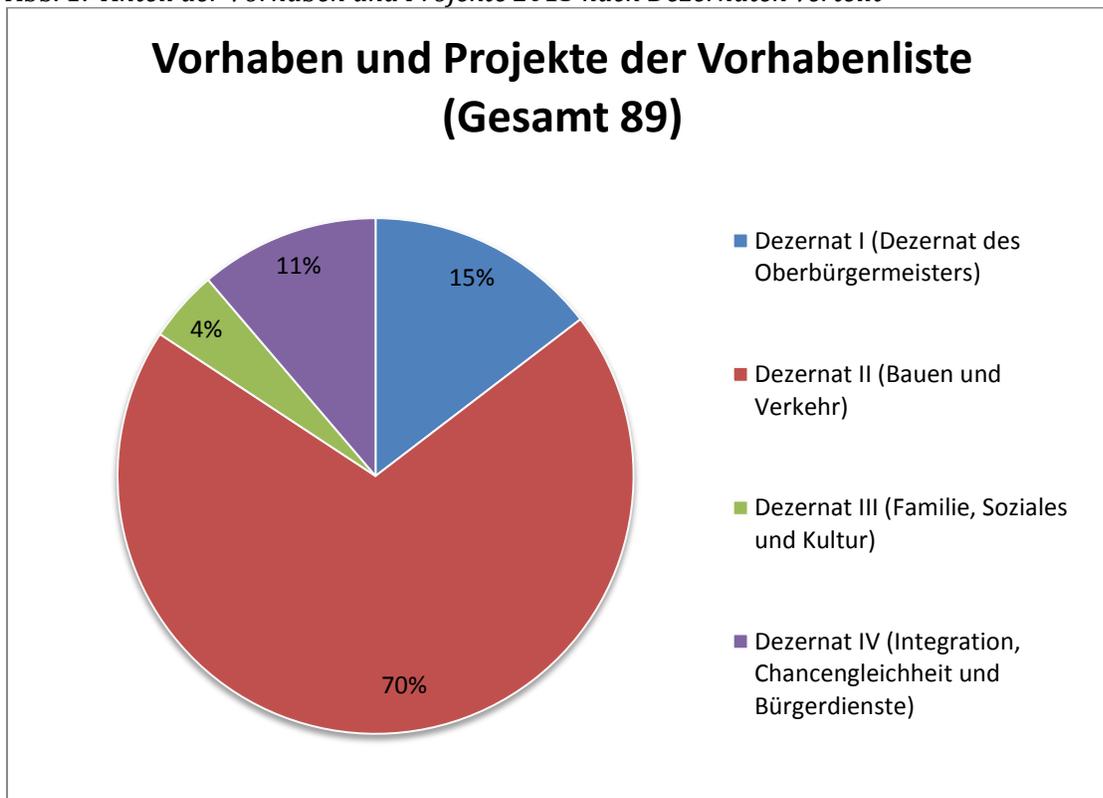
#### **3.1 Übersicht über die Art und den Umfang durchgeführter Beteiligungsverfahren**

Insgesamt wurden 2013 89 Projekte aus den Ämtern für die Vorhabenliste gemeldet. Der größte Teil davon (70%) kam aus dem Dezernat II „Bauen und Verkehr“ (vgl. Abb. 1). 30 dieser Projekte wurden mit Bürgerbeteiligung durchgeführt. Von diesen 30 Projekten entfielen auf die Bereiche Stadtplanung/Stadtentwicklung 14 Projekte, auf die Bereiche Bauen/Wohnen 7 Projekte, auf den

Bereich Bildung/Wissenschaft 4 Projekte, auf den Bereich Umwelt/Energie 3 Projekte, auf den Bereich Mobilität/Verkehr 2 Projekte und jeweils 1 Projekt auf die Bereiche Kinder/Jugend/Familie, Kultur bzw. Soziales/Senioren. Worauf die geringe Zahl der Projekte aus den eher „sozialen“ Bereichen zurückzuführen ist, lässt sich an dieser Stelle nicht beantworten. Nähere Informationen hierzu könnten für weitere Evaluationen wichtige Aufschlüsse geben.

Bei den Bürgerbeteiligungsverfahren kamen verschiedene Methoden zum Einsatz, z.B. Bürgerforen, Workshops, Runde Tische, Planungswerkstätten und Informationsveranstaltungen mit anschließender Diskussion. Die Teilnehmerzahl der einzelnen Veranstaltungen schwankte in der Regel zwischen 40 und 90, im Einzelfall auch über 200. Bei zwei Projekten wurde ein Koordinationsbeirat eingerichtet, bei weiteren Verfahren gibt es prozessbegleitende Arbeitsgruppen der sogenannten Schlüsselpersonen bzw. Multiplikatoren.

Abb. 1: Anteil der Vorhaben und Projekte 2013 nach Dezernaten verteilt



Quelle: Stadt Heidelberg; Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung.

## **3.2 Wahrnehmungen und Bewertung der Leitlinien und ihrer Umsetzung in verschiedenen Zielgruppen**

### **3.2.1 Bürgerschaft**

#### *a) Ergebnisse der repräsentativen Heidelbergstudie*

In der Heidelberg-Studie vom Herbst 2013 wurde zum ersten Mal repräsentativ erhoben, was die Bevölkerung Heidelbergs zum Thema „Bürgerbeteiligung“ denkt. 92% der Bürgerinnen und Bürger finden es sei wichtig oder sehr wichtig, sich an Vorhaben oder Projekten der Stadt, z.B. an Runden Tischen oder anderen Veranstaltungen beteiligen zu können. Ähnlich finden 91% der Heidelberger, dass eine regelmäßige Bürgerbeteiligung bei Planungs- und Entscheidungsverfahren ein guter Weg sei, um das Verhältnis zwischen Bürgern und Politik in Heidelberg zu verbessern. Parallel dazu spricht sich eine deutliche Mehrheit der Bürgerschaft für mehr Volksabstimmungen aus, unabhängig von der jeweiligen Altersgruppe und über Parteigrenzen hinweg. Das heißt, Bürgerbeteiligung über die repräsentativen Beteiligungsformen hinaus wird von den Bürgern in Heidelberg sehr positiv beurteilt und als sehr wichtig angesehen. Folglich wurde mit den Leitlinien für Bürgerbeteiligung und der damit verbundenen Stärkung dialogischer Bürgerbeteiligung offenbar ein Weg eingeschlagen, der vom Großteil der Bürgerschaft gewünscht ist. Ob sich dies auch in einer noch höheren Zufriedenheit mit Bürgerbeteiligung und einer höheren Zufriedenheit mit Politik und Verwaltung widerspiegeln wird, bleibt abzuwarten. Dennoch liegt mit dieser Befragung eine Art „Nullmessung“ vor, vor deren Hintergrund zukünftig Veränderungen in den Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger Heidelbergs zum Thema „Bürgerbeteiligung“ beobachtet werden können.

#### *b) Ergebnisse der Befragung der Veranstaltungsteilnehmerinnen und -teilnehmer*

Die Befragung der Bürgerinnen und Bürger, die an den dreizehn zwischen August und Dezember 2013 veranstalteten Bürgerbeteiligungsverfahren teilgenommen haben, ergibt durchschnittlich ein sehr positives Bild mit nur einigen Anmerkungen: Unabhängig davon, ob die Konflikthaftigkeit durch die Moderatoren hoch oder gering bewertet wurde, werden die einzelnen Veranstaltungen sehr positiv bewertet. Dies lässt sich mit großer Wahrscheinlichkeit nicht darauf zurückführen, dass kritische oder skeptische Teilnehmende keine Bewertungsbögen abgegeben haben. Vielmehr spricht das aus unserer Sicht für die Qualität der einzelnen Veranstaltungen.

Am häufigsten beteiligen sich Bürgerinnen und Bürger, wenn sie selbst vom jeweiligen Vorhaben betroffen sind, sich mehr Informationen erwarten bzw. die eigene Meinung zum Thema äußern wollen. Darüber hinaus haben allerdings auch fast die Hälfte der Befragten ein allgemeines Interesse an der Entwicklung der Stadt Heidelberg, was sicherlich auch mit der heidelbergsspezifischen Bevölkerungsstruktur und dem damit verbundenen Bildungsniveau zusammenhängt, das sich auch in der Zusammensetzung der Teilnehmenden widerspiegelt.

Ein Qualitätsmerkmal von Bürgerbeteiligung ist, dass möglichst viele Gruppen in der Bevölkerung davon wissen, sich beteiligen und Bürgerbeteiligung nicht zu einer Sache der „üblichen Verdächtigen“ wird. Deshalb ist es wichtig zu wissen, wo sich die Teilnehmenden über die Beteiligungsprozesse informieren: Das am häufigsten genannte Informationsmedium ist die Tageszeitung, gefolgt von E-Mail-Benachrichtigungen durch die Stadt Heidelberg, persönliche Gespräche im eigenen Umfeld und das Stadtblatt. Die Stadt selbst trägt damit durchaus erfolgreich zur Information der Bürgerschaft über Bürgerbeteiligung bei – ein Weg der in Zukunft weiter ausgebaut und verfolgt werden sollte.

Allerdings kann bei der Information auf die örtliche Tageszeitung nicht verzichtet werden. Es ist zu hoffen, dass die Presse ihre Öffentlichkeits- und Informationsfunktion beim Aufbau einer

Bürgerbeteiligungskultur in der Stadt zukünftig weiter - und nach Möglichkeit verstärkt - wahrnimmt in Form einer kontinuierlichen, sachlichen und informativen Berichterstattung über die jeweiligen Themen, Prozesse und Akteure.

Ein explizites Ziel der Leitlinien ist es, auf eine zielgruppensensible Beteiligung im Sinne einer Gleichstellung von Frauen und Männern zu achten, ebenso wie auf eine angemessene Berücksichtigung von Menschen mit Migrationshintergrund. Die sozio-demographischen Angaben aus der Teilnehmerbefragung deuten allerdings darauf hin, dass nahezu ausschließlich Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit an den Veranstaltungen teilnehmen, der Anteil der Männer stärker war als der Anteil der Frauen und dass Bürgerbeteiligung bislang vor allem eine Angelegenheit langjährig in Heidelberg verwurzelter Bürgerinnen und Bürger und – wie in anderen Kommunen Deutschlands - auch in Heidelberg eher eine Angelegenheit höher gebildeter Schichten ist, wobei Letzteres auch mit dem insgesamt hohen Bildungsniveau in Heidelberg zusammenhängt, dadurch aber nicht völlig erklärt wird. Insofern erscheint es notwendig, bei zukünftigen Veranstaltungen stärker auf die bewusste Ansprache und die langfristige Mobilisierung und Integration von Gruppen mit schwächerem Bildungs- oder Migrationshintergrund hinzuwirken ebenso wie auf eine „ausgewogene“ Teilnahme verschiedener Interessen an den Veranstaltungen und Prozessen (vgl. auch Empfehlungen in Kapitel 4).

### *c) Ergebnisse der Schlüsselpersonenbefragung*

Die Schlüsselpersonenbefragung, in welche u.a. mehrere an Projekten beteiligte Bürger und Bürgerinnen mit hoher Urteilskompetenz einbezogen waren, erbrachte eine Reihe von Resultaten, welche – wenngleich nicht in einer statistisch repräsentativen Form – über die Ebene der Informationen aus der Heidelberg-Studie und der Befragung der Teilnehmenden hinaus vorstoßen konnten. Grundsätzlich war die allgemeine Einstellung der Gesprächsteilnehmer/innen der Bürgergruppe zur Bürgerbeteiligung – ebenso wie die der übrigen Teilnehmer/innen der Schlüsselpersonenbefragung – ausnahmslos „positiv“ bzw. „sehr positiv“. Alle Befragten gingen davon aus, dass die Bürgerbeteiligung gerade in der gegenwärtigen Situation der Kommunen im Allgemeinen und Heidelbergs im Besonderen wichtig bzw. notwendig ist.

Es gab in der Bürgergruppe allerdings auch kritische Äußerungen, die sich auffällig voneinander unterschieden. Sie gingen in allen Fällen auf spezielle Erfahrungen in den (relativ wenigen) Projekten zurück, bei denen die Befragten im Zeitpunkt der Befragung persönliche Erfahrungen gewonnen hatten und bei denen vermutlich deutliche Unterschiedlichkeiten in den Projektverläufen bestanden. Uneingeschränkt positiv waren die Aussagen über das Projekt „Verkehrskonzept Rohrbach West“, in welchem offenbar ein Optimum der Prozessgestaltung erreicht werden konnte. Maßgeblich hierfür war, dass ein „lebendiger Austausch zwischen der Stadt und den Bürgern“ erreicht und ein „eng verzahnter Prozess“ realisiert wurde.

Einschränkungen der überwiegend positiven Urteilsbildung gab es demgegenüber in Verbindung erstens mit Beobachtungen mangelnder Transparenz und Konsistenz des Beteiligungskonzepts einzelner Beteiligungsprojekte, zweitens mangelnder Sorgfalt der Verwaltung im Umgang mit Beteiligungsergebnissen, drittens mangelnden Informationen über die Gründe für Abweichungen von den Ergebnissen von Veranstaltungen bei der anschließenden verwaltungsinternen Aufarbeitung, viertens Versuchen von Teilnehmern zur Durchsetzung von Interessen im Direktkontakt mit Fachämtern, und fünftens Sorgen bezüglich der Ergebnisoffenheit des Beteiligungsprozesses insbesondere angesichts der im Zeitpunkt der Erhebung noch ausstehenden Entscheidungen des Gemeinderats über die Beteiligungsergebnisse. Auf diese Punkte sollte bei zukünftigen Veranstaltungen, der zukünftigen Gestaltung von Beteiligungsprozessen aber auch deren Evaluation noch stärker eingegangen werden (vgl. Empfehlungen in Kapitel 4).

### 3.2.2 Verwaltung

#### *a) Erfahrungsbericht der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung*

Die Koordinierungsstelle zieht insgesamt eine positive Zwischenbilanz hinsichtlich der Zusammenarbeit mit den Fachämtern. Von wenigen Ausnahmen abgesehen wird die Beratungsleistung gerne angenommen und die Zusammenarbeit als konstruktiv, zielorientiert und angenehm bezeichnet.

Erste Beteiligungsverfahren mit bereits vorliegenden Zwischen- oder Endergebnissen haben darüber hinaus gezeigt, dass häufig Lösungen gefunden wurden, die sowohl in der Bevölkerung als auch im Gemeinderat breit mitgetragen werden. Verzögerung von Projektabläufen durch Bürgerbeteiligung lassen sich aus Sicht der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung bisher nicht feststellen. Teilweise wirken fest fixierte Termine zur Bürgerbeteiligung sogar prozessbeschleunigend.

Die ersten Erfahrungen im Evaluationszeitraum haben einige Stolpersteine bei Bürgerbeteiligungsprozessen sichtbar gemacht. Dazu gehören unter anderem a) eine zu starke inhaltliche Betroffenheit von den an der Prozessentwicklung und -steuerung Beteiligten, die zu Zielkonflikten führen kann, b) die mögliche Instrumentalisierung von Bürgerbeteiligung zu anderen Zwecken und c) die Erwartungen einzelner Gruppen an die Reichweite der Beteiligungsprozesse.

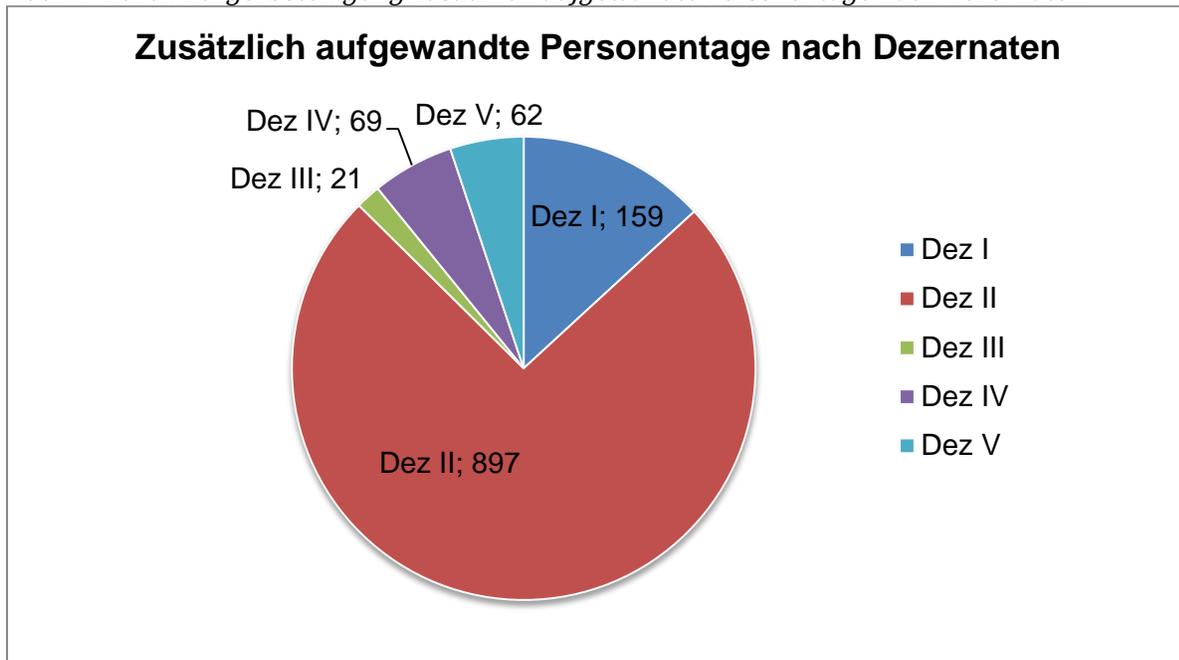
Positive Erfahrungen werden jedoch ebenfalls konstatiert: In Veranstaltungen zur Bürgerbeteiligung wird von allen Seiten wahrgenommen, dass es auch innerhalb der Bürgerschaft vielfältige und oft widersprüchliche Meinungen gibt. Bei entsprechender Moderation führt dies meist zu konstruktiven Diskussionen und relativiert das bei konfliktreichen Themen sowohl in der Verwaltung als auch in der Bürgerschaft teilweise vorhandene Bild von der Position der Verwaltung auf der einen und der Bürgerschaft auf der anderen Seite. Interessens- und Zielkonflikte werden offengelegt und können so oft reduziert werden. Bürgerbeteiligung macht Entscheidungen transparenter und fordert das Verständnis zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Gemeinderat.

Um sicherzustellen, dass sich bei den Beteiligungsveranstaltungen die in der Stadtgesellschaft vorhandenen unterschiedlichen Interessen auch wiederfinden, erweist sich nach den Erfahrungen der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung die persönliche Einladung von Personen / Gruppierungen, die diese verschiedenen Interessen vertreten und die als Multiplikatoren wirken können, als sehr hilfreich. Eine Einladung von einer persönlich oder dienstlich bekannten Person, Institution oder Gruppe werde deutlich mehr zur Kenntnis genommen, als anonyme Einladungen über Printmedien oder Internetseiten ohne persönlichen Bezug. Die Koordinierungsstelle sieht es deshalb als eine gemeinsame Aufgabe von Verwaltung und bürgerschaftlichen Gruppierungen an, basierend auf den dort vorhandenen Netzwerken stadtteil- und themenspezifische Verteiler aufzubauen, die eine breite Streuung entsprechender Einladungen direkt an die jeweils wichtigen Adressaten ermöglichen.

#### *b) Erfahrungsbericht der mit Bürgerbeteiligung befassten Ämter*

Wie viel Zeit von den einzelnen Fachämtern für Bürgerbeteiligung aufgewendet wurde zeigt besonders gut Abbildung 2 mit Informationen, die von dem Personal- und Organisationsamt aus den Fachämtern gesammelt wurden (vgl. auch separater Bericht der Verwaltung).

Abb. 2: Durch Bürgerbeteiligung zusätzlich aufgewandte Personentage nach Dezernaten



Quelle: Stadt Heidelberg; Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung.; Gesamtsumme der Personentage: 1208 (die Personalstellen der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung sind nicht einbezogen)

Die folgenden Ausführungen basieren auf den schriftlich abgegebenen Einschätzungen von Dezernat II (Bauen und Verkehr) und Dezernat V (Konversion und Finanzen) sowie dem Amt für Stadtentwicklung und Statistik, dem Amt für Liegenschaften, dem Stadtplanungsamt, dem Amt für Baurecht und Denkmalschutz, dem Landschafts- und Forstamt, dem Amt für Wirtschaftsförderung und Beschäftigung sowie dem Amt für Verkehrsmanagement. Zusammengefasst erscheinen die folgenden Anmerkungen wichtig:

- Bürgerbeteiligung sorgt für mehr Transparenz und oft für mehr Akzeptanz des Verwaltungshandelns in der Bürgerschaft. Sie kann damit zu einer positiven Wahrnehmung der Verwaltung beitragen.
- Doch Bürgerbeteiligung ist komplex, aufwändig und birgt auch Risiken, die aber durch eine gute Vorbereitung minimiert oder verhindert werden können.
- Bürgerbeteiligung hat nach den ersten Erfahrungen dazu beigetragen, dass tragfähige Ergebnisse erzielt oder diese besser akzeptiert werden. Es sollte nicht erwartet werden, dass alle Interessengegensätze aufgelöst werden. Ziel sollte sein, die Kompromissbereitschaft zu erhöhen.
- Bürgerbeteiligung ist jedoch nicht umsonst zu haben: Es entsteht zusätzlicher Personal-, Organisations- und Kostenaufwand. Um zu verhindern, dass dieser sich dauerhaft auf die laufenden Aufgaben auswirkt, muss dem erhöhten Bedarf Rechnung getragen werden.
- Mitentscheidend für den Erfolg eines Bürgerbeteiligungsverfahrens ist es, dass der Beteiligungsgegenstand genau definiert und eine für das Thema passende Beteiligungsmethode gewählt wird. Außerdem muss bereits zu Anfang klargestellt werden, dass es Aufgabe der Verwaltung ist, fachliche Lösungsvorschläge unter Einbezug der

Ergebnisse aus dem Beteiligungsprozess zu erarbeiten, auf deren Basis der Gemeinderat die letzte Entscheidung trifft.

- Es ist wichtig, im Verfahren und für den Gemeinderat die Zusammensetzung der beteiligten Bürgergruppe, die Verwaltungsmeinung und praktische und rechtliche Erfordernisse transparent zu machen.
- Es ist bei jedem „großen“ Bürgerbeteiligungsverfahren zu entscheiden, ob der Einsatz eines Koordinationsbeirats notwendig ist, da dieser einen hohen Zeitaufwand verursacht. Ist ein Koordinationsbeirat eingesetzt, muss darauf geachtet werden, dass dieser seine satzungsmäßigen Zuständigkeiten nicht überschreitet.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch keine abschließende Bewertung möglich, ob die Verfahrensregeln in Leitlinien/Satzung konkret in manchen Punkten geändert werden sollten.

### *c) Ergebnisse aus der Schlüsselpersonenbefragung*

Grundsätzlich ergab die Auswertung der Schlüsselpersonengespräche mit Verwaltungsmitarbeiter/innen ebenfalls, dass der mit den Leitlinien eingeschlagene Weg, über die Vorhaben und Projekte der Stadt frühzeitig zu informieren und die mitgestaltende Beteiligung der Bürgerschaft verbindlich zu regeln, sehr positiv aufgefasst wird. Die Qualität der Bürgerbeteiligung sei mit der Einführung der Leitlinien verbessert worden. Konflikte würden offengelegt, vielfältige Meinungen und Interessen deutlicher sichtbar. Die Entscheidungsfindung sei transparenter, so dass ein gegenseitiges Verständnis zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Politik wachsen könne.

Kritisch erwähnt wurde auch hier von einigen Befragten die oben bereits erwähnte Schwierigkeit, eine ausgewogene, alle betroffenen Bevölkerungsgruppen einschließende Beteiligung der Bürgerschaft zu gewährleisten. Ein weiterer von einigen Befragten etwas kritisch beurteilter Punkt sind die großen zeitlichen Belastungen der Fachämter durch die Bürgerbeteiligung. Von den befragten Fachämtern wurde geltend gemacht, dass Zusagen vorlägen, diesen zusätzlichen Belastungen durch die Zuweisung zusätzlichen Personals Rechnung zu tragen. Es wurde die Erwartung geäußert, dass diesbezügliche Umsetzungsmaßnahmen umgehend in Angriff genommen werden.

### **3.2.3 Politik**

Die Politik konnte bislang ausschließlich auf der Grundlage der Schlüsselpersonenbefragung einbezogen werden. Hierbei erwies es sich als Hemmnis, dass die Teilnahmebereitschaft der angesprochenen Fraktionsvorsitzenden aufgrund ihres Zeitmangels begrenzt war. Deshalb konnte nur die Hälfte der eigentlich vorgesehenen Interviews durchgeführt werden.

Das Ergebnis der Gespräche war zusammenfassend gesagt ambivalent. Einerseits fand sich auch bei den befragten Gemeinderatsmitgliedern die grundsätzliche Bejahung der Bürgerbeteiligung als einer wichtigen und weiterführenden Ergänzung des lokalen Politiksystems. Andererseits wurde erstens auf einen sich abzeichnenden Widerspruch zwischen der durch frühzeitige und insgesamt intensivierte Bürgerbeteiligung zunehmenden Erwartungsdruck gegenüber der Politik hingewiesen, der dazu führen könnte, dass deren faktischer Entscheidungsspielraum eingeengt würde. Zweitens wurden aber auch Besorgnisse geäußert hinsichtlich damit möglicherweise verbundener Verschiebungen in dem zur Geltung gelangenden inhaltlichen Interessenspektrum. Dabei wurde – offenbar im Sinn einer Wiedergabe der Meinung einer Mehrheit der Gemeinderäte – die Auffassung geäußert, die Bürger und Bürgerinnen würden vor allem gegenwartsbezogene Eigeninteressen

geltend machen. Demgegenüber seien die Politiker – auch aufgrund ihrer herausgehobenen Verantwortungsposition – gehalten, zukunftsbezogene Interessen des Gemeinwesens im Auge zu haben. Es bestehe somit die Gefahr, dass durch Bürgerbeteiligung die Entwicklungsfähigkeit des lokalen Gemeinwesens beeinträchtigt werde – es sei denn, die Bürger und Bürgerinnen würden in Verbindung mit der Bürgerbeteiligung einen erweiterten und weniger von privategoistischen Interessen bestimmten Standpunkt entwickeln können. Man könnte zusammenfassend sagen, dass die befragten Politiker/innen die Bürgerbeteiligung unter der Bedingung bejahen, dass die Bürger/innen „über ihren Schatten springen“ und lernen, „politisch“ zu denken und zu handeln. Die Bejahung der Bürgerbeteiligung verbindet sich hier also mit einem starken Anspruch an die Bürger/innen, einen Rollenwechsel zu vollziehen, wie es auch von der partizipatorischen Demokratietheorie - allerdings eher als ein Ergebnis der Beteiligungspraxis - erwartet wird.

### 3.2.4 Sonstige

#### a) „Beteiligungsmanager“ (Moderatoren, Beteiligungsbeauftragte und zentrale Planer)

Die Befragten dieser Gruppe stimmen hinsichtlich der grundsätzlichen Bejahung der Bürgerbeteiligung und der Leitlinien der Stadt Heidelberg mit den übrigen Befragten überein. Bemerkenswert ist allerdings, dass sich in dieser Gruppe eine ausgeprägte Wahrnehmung einer bisher noch nicht optimalen Intensität und Ausgewogenheit der Beteiligung der Bürgerschaft findet. Diese gemeinsame Wahrnehmung verbindet sich aber mit unterschiedlichen Interpretationen derselben:

Eine Interpretation lautet: Das in großen offenen Veranstaltungen verschiedentlich bemerkbar werdende Intensitäts- und Repräsentationsdefizit der Beteiligung könne – auch in Erwartung von im weiteren Verlauf sich von selbst einstellenden Verbesserungen – hingenommen werden, zumal eine Beteiligung „aller“, wie auch eine allen Erwartungen genügende Repräsentativität ohnehin ein unerfüllbares Ideal sei. Eine zweite Interpretation lautet: Dieses Defizit könne durch eine entsprechende Organisation der Beteiligung entschärft werden. Insbesondere die persönliche Einladung von Personen / Gruppierungen, die unterschiedliche Interessen vertreten und die als Multiplikatoren wirken können, erweise sich als sehr hilfreich. Zusätzlich lasse sich beobachten, dass bei mehreren öffentlichen Beteiligungsveranstaltungen zum gleichen Projekt aufgrund der Berichterstattung zur ersten Veranstaltung sowie durch persönliche Gespräche der Teilnehmenden neue Interessierte gewonnen werden können, die dann an späteren Veranstaltungen teilnehmen. Eine dritte Interpretation lautet: Dieses Defizit zeige, dass der gegenwärtig vorherrschende Bürgerbeteiligungsenthusiasmus Grenzen habe und letztlich einem professionellen und qualifizierten Expertentum wieder eine stärkere Anerkennung zukommen sollte.

#### b) Spezielle Interessengruppen, wie z.B. die Wirtschaft

Bei der Schlüsselpersonenbefragung kritisierten vor allem die beiden in die Befragung einbezogenen Vertreter der Wirtschaft übereinstimmend, dass bei einer „Bürgerbeteiligung“ des in den Leitlinien verankerten Typs die Interessen der Wirtschaft, ggf. aber auch weitere Interessen, grundsätzlich ausgespart würden. Es ergebe sich hierbei eine unangemessene Einengung der Interessenberücksichtigung auf diejenigen – insb. auf das Wohnen bezogenen – Interessen, die für die „Bürgern und Bürgerinnen“ im Vordergrund stünden. Gesichtspunkte, wie z.B. die Berücksichtigung des Flächen- und Flächenerschließungs- und -zugangsbedarfs der Wirtschaft, blieben dagegen weitgehend außen vor (vgl. Bericht über die Schlüsselpersonenbefragung, Abschn. 4.6.3).

Diese grundsätzliche Kritik kann nicht unbeachtet bleiben. In der Tat kann von „normalen“ Bürgern und Bürgerinnen nicht erwartet werden, dass sie spezielle Sachgesichtspunkte „abgewogen“ mitvertreten, die für die Stadt insgesamt jedoch von erheblicher Relevanz sein können und etwa bei

der auf den Konversionsbereich bezogenen Planung zu berücksichtigen sind. Die sich hierbei möglicherweise ergebenden Probleme divergenter Beurteilungen können z.B. anhand der Auseinandersetzungen um die Gestaltung der Römerstraße nachvollzogen werden, die für die anwohnenden Bürger eher ein Ärgernis, für die Verkehrsplaner dagegen eine zentrale Verbindungslinie von gesamtstädtischer Bedeutung darstellt.

Die Verantwortung für die Einbringung der entsprechenden Gesichtspunkte in den Planungsprozess liegt nach gegenwärtigem Stand bei der Verwaltung bzw. den von ihr beauftragten Fachleuten. Es legt sich jedoch nahe, diese Gesichtspunkte nicht nur als "Korrekturen" von Ergebnissen der Bürgerbeteiligung zur Geltung kommen zu lassen, sondern vielmehr die Bürger und Bürgerinnen zu veranlassen, sie im Beteiligungsprozess selbst zur Kenntnis zu nehmen und aus einer über den eigenen Interessenstandpunkt hinaus erweiterten Perspektive zu erörtern.

## **4. Empfehlungen**

Die folgenden Empfehlungen setzen sich bewusst nur ein begrenztes Ziel. Kapitel 4.1 basiert auf einer intensiven Durchsicht des Leitlinientexts und konzentriert sich auf redaktionelle Änderungsvorschläge, die vor allem einer verbesserten Transparenz und Übersichtlichkeit des Textes dienen sollen. Erst an zweiter Stelle (vgl. 4.2) wird zu Schlussfolgerungen übergegangen, die sich aus den zuvor präsentierten Ergebnissen der einzelnen Evaluationsbestandteile ableiten lassen.

### **4.1 Veränderungsbedarfe bei den Leitlinien**

#### **4.1.1. Anpassung des Kapitels 4 (Vorhabenliste) an den aktuellen Gemeinderatsbeschluss**

Der Gemeinderat beschloss am 24.7.2013 (BV 0284/2013), dass die Vorhabenliste nur noch zweimal im Jahr komplett aktualisiert und nach Beschluss des Gemeinderats gedruckt wird. Um die frühzeitige Information über neue Vorhaben sicherzustellen, werden diese dem Gemeinderat zwischendurch als „Einzelblätter“ zum Beschluss der Veröffentlichung vorgelegt. Bereits in der Vorhabenliste eingestellte Vorhaben - so der Beschluss des Gemeinderats - werden bei Bedarf von der Verwaltung fortlaufend im Internet aktualisiert. Entsprechend wurde die Formulierung in den Leitlinien angepasst:

„Neue Vorhaben werden mindestens halbjährlich in Papierform und mindestens vierteljährlich online veröffentlicht. Bereits aufgenommene Vorhaben sollen regelmäßig und nach Bedarf aktualisiert werden; online ist dies jederzeit und ohne Beschluss des Gemeinderats möglich.“

#### **4.1.2. Erweiterung des Abschnitts 6.1 c Planungszuständigkeit der Verwaltung**

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass es zielführend ist, sachverständige Vertreterinnen und Vertreter aus dem Stadtteil und / oder in der Sache aktiven Gruppierungen, Initiativen oder Vereinen (z.B. Anwohner, Stadtteil- oder Quartiersvereine, Bürgerinitiativen, besonders betroffene Bevölkerungsgruppen) über die Beratung des Beteiligungskonzeptes hinaus in Form von prozessbegleitenden Arbeitsgruppen einzubeziehen. Dies wurde wie folgt in der beigefügten Fortschreibung der Leitlinien ergänzt:

„Dabei muss sie den Zielen und Gestaltungskriterien dieser Leitlinien folgen, indem c. sachverständige Vertreterinnen und Vertreter aus dem Stadtteil und / oder in der Sache aktive Gruppierungen, Initiativen oder Vereine (z.B. Anwohner, Stadtteil- oder Quartiersvereine, Bürgerinitiativen, besonders betroffene Bevölkerungsgruppen) zur gemeinsamen Beratung des Beteiligungskonzepts und bei größeren Vorhaben zur Begleitung des Beteiligungsprozesses eingebunden werden (vgl. Kap. 7.6)“

#### **4.1.3. Änderung des Abschnitts 7 Inhalte des Beteiligungskonzepts**

Bisher ist unter 7.6 festgelegt, dass die Evaluationskriterien im Rahmen des Beteiligungskonzepts bestimmt werden sollen. In der Praxis hat sich dies als nicht praktikabel gezeigt. Wie oben (4.1.2) beschrieben, hat sich die Zusammenarbeit mit sachverständigen Vertreterinnen und Vertreter aus dem Stadtteil und / oder in der Sache aktiven Gruppierungen, Initiativen oder Vereinen (z.B. Anwohner, Stadtteil- oder Quartiersvereine, Bürgerinitiativen, besonders betroffene Bevölkerungsgruppen) über die Beratung des Beteiligungskonzeptes hinaus in Form von prozessbegleitende Arbeitsgruppen bewährt. Das Kapitel 7.6 regelt nun Aufgaben und Arbeitsweise dieser Arbeitsgruppen. Die Erkenntnisse aus den prozessbegleitenden Arbeitsgruppen sollen bei der Evaluation berücksichtigt werden.

##### **„7.6 Prozessbegleitende Arbeitsgruppen**

Wurde kein Koordinationsbeirat eingerichtet, kann die Verwaltung bei größeren Vorhaben eine prozessbegleitende Arbeitsgruppe einsetzen. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe ist es, die einzelnen Beteiligungsbausteine vorzubesprechen und den Verlauf des Beteiligungsverfahrens auf der Prozessebene zu reflektieren. Diese soll sich aus Vertretern des zuständigen Fachamts, der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung sowie den in die Entwicklung des Beteiligungskonzepts eingebundenen sachverständigen Bürgerinnen und Bürgern aus dem Stadtteil und / oder in der Sache aktiven Gruppierungen, Initiativen oder Vereinen (z.B. Anwohner, Stadtteil- oder Quartiersvereine, Bürgerinitiativen, besonders betroffene Bevölkerungsgruppen) (vgl. Kap. 6.1c) zusammensetzen. Der Verlauf der Beteiligungsprozesse soll gemeinsam beobachtet, Bewertungen ausgetauscht und Empfehlungen an die Verwaltung ausgesprochen werden. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sollen den Bürgerinnen und Bürgern als Ansprechpartner zur Verfügung stehen und im Rahmen ihrer Möglichkeiten für die aktive Teilnahme werben (Multiplikatorenfunktion). Zudem können Sie für die Rückkopplung in ihre Gruppierungen sorgen.“

#### **4.1.4. Systematischere Einbindung der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung in die Planung der Verfahren**

In den Leitlinien ist die Rolle der Koordinierungsstelle als „beratende“, „unterstützende“, oder „mitwirkende“ Funktion ausgestaltet (vgl. Abschnitt 6.1 der Leitlinien, sowie §5 der Satzung, §7 der Verwaltungsvorschrift und §2 Abs. (4) der Mustergeschäftsordnung für die projektbezogenen Koordinationsbeiräte). Um verwaltungsintern die Wahrnehmung dieser Funktion zu gewährleisten, sollte die Mitwirkung beziehungsweise Mitzeichnung der Koordinierungsstelle bei Vorhaben und Projekten mit Bürgerbeteiligung durch verbindliche Regelungen sichergestellt werden. Das neu eingefügte Kapitel 10 beschreibt diese Funktion der Koordinierungsstelle und formuliert deren Aufgabenschwerpunkte auf der Basis der bisherigen Erfahrungen:

##### **„10 Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung**

Zur Umsetzung der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung richtet der Oberbürgermeister eine „Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung“ mit folgenden Aufgabenschwerpunkten ein:

- Die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung berät die Einwohnerinnen und Einwohner ebenso wie die Fachämter und die Stadträte. Sie steht allen an Beteiligungsprozessen Mitwirkenden mit Expertise und Information zur Seite.
- Sie sorgt für die frühzeitige Information über Vorhaben und Projekte der Stadt durch die Zusammenstellung und Pflege der "Vorhabenliste" auf Basis der Zuarbeit der Ämter der Stadtverwaltung.
- Sie ist Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger sowie für Bürgergruppen und -initiativen in allen Fragen zur Bürgerbeteiligung.
- Sie berät und unterstützt die Fachämter bei der Entwicklung von Beteiligungskonzepten.
- Sie berät und unterstützt die Fachämter bei der Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren.
- Sie unterstützt die Fachämter bei der Einrichtung und Begleitung der Sitzungen (Abstimmung Tagesordnungen und Protokolle) von projektbezogenen Koordinationsbeiräten und ist beratendes Mitglied.
- Sie unterstützt die Fachämter – ggfls. mit eigenen Vorschlägen – bei der Zusammensetzung und Begleitung von prozessbegleitenden Arbeitsgruppen und nimmt bei Bedarf an deren Sitzungen teil.

Die Verantwortung für die einzelnen Bürgerbeteiligungsverfahren liegt bei dem für das jeweilige Vorhaben zuständigen Fachamt. Die Koordinierungsstelle trägt eine zentrale Verantwortung für die Sicherstellung einer koordinierten, zielführenden und effizienten Umsetzung der Leitlinien insgesamt. Die sich daraus ergebende, gemeinsame Verantwortung erfordert eine enge, vertrauensvolle und gleichberechtigte Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung. Vonseiten der Fachämter ist der Koordinierungsstelle in jedem Fall die Möglichkeit einzuräumen, bei der Planung von Beteiligungskonzepten und der Umsetzung von Beteiligungsprojekten ihre Vorstellungen maßgeblich einzubringen. Bei unterschiedlichen Einschätzungen sollen zunächst verfügbare Alternativen mit dem Ziel einer einvernehmlichen Lösung gesucht werden. Gelingt dies nicht, ist der Koordinierungsstelle die Möglichkeit einzuräumen, die vom zuständigen Fachamt an die Verwaltungsspitze gerichteten Entscheidungsvorschläge um einen Kommentar zu ergänzen.“

#### **4.1.5. Zusammenführung der Abschnitte 7.6 und 10.1 (Evaluation der Leitlinien)**

Bisher wurde das Thema Evaluation im Leitlinientext an zwei Stellen behandelt (Abschnitte 7.6 und 10.1). Es wird empfohlen im Kapitel 11.1 „Evaluation der Leitlinien“ die wesentlichen Inhalte des bisherigen Abschnittes 7.6 ebenso mit einzubeziehen wie die Erkenntnisse der prozessbegleitenden Arbeitsgruppen (neues Kapitel 7.6).

Der Arbeitskreis schlägt deshalb vor, Kapitel 11.1 wie folgt zu ergänzen:

##### „11.1 Evaluation der Leitlinien

Um die Qualität, Angemessenheit und Praktikabilität der Leitlinien sicher zu stellen, werden sie in einem ex-post-Verfahren regelmäßig durch eine dialogisch besetzte

Arbeitsgruppe (Bürgerschafts-, Verwaltungs- und Gemeinderatsvertreter/innen) evaluiert. Über die Zusammensetzung dieser Gruppe entscheidet der Gemeinderat auf Vorschlag des Oberbürgermeisters. Die Beantwortung der folgenden Fragen soll bei der Evaluation der Leitlinien im Mittelpunkt stehen:

- In welchem Umfang wird Bürgerbeteiligung in Heidelberg praktiziert und was hat sich daran seit der letzten Evaluation geändert?
- Welche Veränderungen bewirkt(e) die Bürgerbeteiligung aus Sicht verschiedener Akteursgruppen?
- Wie bewerten verschiedene Akteursgruppen Bürgerbeteiligung in Heidelberg (Bürger, Politik, Verwaltung, sonstige Akteure)? Welche Nutzen durch Bürgerbeteiligung werden erkannt? Welche Probleme werden thematisiert?
- Kann mit Hilfe der Leitlinien Bürgerbeteiligung umgesetzt werden, die dem Anspruch und der Qualität entsprechen wie sie in den Leitlinien formuliert sind?
- Ermöglichen die Leitlinien eine praktikable Umsetzung von Bürgerbeteiligung? Könnte die Umsetzung von Bürgerbeteiligung durch Änderung der Leitlinien verbessert werden? Wenn ja, was müsste geändert werden?
- In welchem Verhältnis stehen Mehrwert und eingesetzte Ressourcen zueinander (Effektivität und Effizienz)?
- Trägt die Umsetzung von Bürgerbeteiligung zur Entwicklung einer Beteiligungskultur bei?  
(Veränderte Reihenfolge)
- Was könnte zukünftig unternommen werden, um die Beteiligungskultur in Heidelberg weiter zu stärken?

Um sicherzustellen, dass die während der Durchführung von Beteiligungsverfahren gemachten Erfahrungen in die ex-post-Evaluation einfließen, sollen insbesondere auch die Erkenntnisse aus den prozessbegleitenden Arbeitsgruppen und den Koordinationsbeiräten Berücksichtigung finden.“

#### **4.1.6 Verbindlichere Formulierung von Abschnitt 9d (Stellungnahmen des Gemeinderats)**

Es wird eine verbindlichere Formulierung von Abschn. 9d. (Übergang von einer “Kann“-Bestimmung zu einer „Soll“- Bestimmung) bei der Kennzeichnung der Aufgaben der Fraktionen des Gemeinderats bei der Rechenschaftslegung vorgeschlagen:

„9 Verbindlichkeit der Grundsätze und Regeln

d. .... Bei derartigen Abweichungen können sollen die Fraktionen des Gemeinderats Stellungnahmen formulieren, die anschließend im Stadtblatt sowie auf der Homepage der Stadt veröffentlicht werden..“

#### **4.1.7. Aktualisierung des Abschnitts 10.7 Bürgerschaft bei Architektur- und städtebaulichen Wettbewerben**

Der Gemeinderat beschloss am 24.7.2013 (BV 0246/2013), in welcher Form die Bürgerschaft bei städtebaulichen- oder Architekturwettbewerben eingebunden werden kann. Möglich ist etwa, dass die Bürgerinnen und Bürger bei der Formulierung der Wettbewerbsaufgabe eingebunden werden

oder ein bzw. mehrere BürgerInnen als Sachpreisrichter oder als sachverständige Berater hinzugezogen werden. Welche Form der Bürgerbeteiligung stattfinden soll, entscheidet der Gemeinderat im Einzelfall. Im beigefügten Entwurf wurden die Leitlinien wie folgt an diese Beschlusslage angepasst:

„11.7 Beteiligung der Bürgerschaft bei Architektur- und städtebaulichen Wettbewerben

Bei der Durchführung von Architekturwettbewerben und städtebaulichen Wettbewerben wird die Bürgerschaft angemessen in das Verfahren eingebunden. Hierzu können zum Beispiel die Einbindung bei der Formulierung der Wettbewerbsaufgabe, die Mitgliedschaft in der Jury oder auch die Gelegenheit zur öffentlichen Diskussion der eingereichten Vorschläge gehören. Die Entscheidung ob und in welcher Form Bürgerbeteiligung stattfindet, trifft der Gemeinderat im Einzelfall auf Basis der in Anlage 4 dargelegten Möglichkeiten.“

**4.1.8. Arbeitsgruppe zur Bürgerbeteiligung bei Bauprojekten und bei Vorhaben von rechtlich selbstständigen Einrichtungen**

Auf Anregung aus der Mitte des Arbeitskreises Bürgerbeteiligung wird eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich mit der möglichen Anpassung der Leitlinien und der Satzung bezüglich baurechtlicher Fragen und rechtlich selbstständigen Einrichtungen befasst. Die Arbeitsgruppe besteht aus Mitgliedern des Arbeitskreises und wird durch Experten aus der Verwaltung ergänzt sowie von der Leitung des Arbeitskreises Bürgerbeteiligung begleitet. Es ist geplant dem Gemeinderat das Ergebnis der Arbeitsgruppe im Jahr 2015 vorzulegen.

**4.2 Optimierungspotenziale bei der Vorbereitung und Durchführung einzelner Veranstaltungen sowie der Stärkung der Zivilgesellschaft**

Hinsichtlich der zukünftigen Befragung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den durchgeführten Veranstaltungen sollten die folgenden Punkte noch stärker in den Blick genommen werden:

a) *Unterstützung der Bürgerschaft*

Von Seiten der Bürgerschaft wurde nochmals darauf hingewiesen, dass die Stadt sowohl Bürgerinitiativen als auch das Bürgernetz stärker unterstützen sollte, z.B. durch die kostenlose zur Verfügung Stellung von Tagungsmöglichkeiten sowie den Erlass von Kosten für Plakatierung. Allerdings wird in den Leitlinien (10.6) auf diesen Punkt bereits explizit hingewiesen, so dass an dieser Stelle lediglich nochmals auf die entsprechende Anwendung hingewiesen wird.

b) *„Handwerkliche“ Optimierungspotenziale*

Ein weiterer Punkt betrifft die „handwerkliche“ Qualität der Kooperation an den Thementischen bzw. in den Arbeitsgruppen. Vorweg kann positiv berichtet werden, dass die Tätigkeit der Moderatoren und der Planungsfachleute vor allem auch aus Sicht der Bürgerschaft wiederholt sehr gelobt wurde. Aufgrund direkter Beobachtungen von Leitungsmitgliedern in den Veranstaltungen ist allerdings kritisch anzumerken, dass vor allem der Umgang mit Zeitdruck vorab intensiv bedacht werden sollte, der sowohl als zu lange als auch als zu kurze bzw. hektische Veranstaltungsführung wahrgenommen werden kann. Dazu kommen einige handwerkliche Optimierungspotenziale im Hinblick auf die Handhabung von an und für sich sinnvollen und hocheffizienten – METAPLAN-

Elemente, die verschiedentlich ebenfalls stark vom *Zeitdruck* bestimmt waren, so dass sie ihren Informationseffekt nicht voll entfalten konnten. Außerdem wurde deutlich, wie wichtig die Auswahl der Moderation für die Prozessgestaltung ist, die viel Gestaltungsspielraum aufweist (vgl. 4.3).

*c) Beteiligung breiter Interessen und bildungsferner Gruppen*

Drittens sollten ergänzende Anstrengungen unternommen werden, um die Vielfalt der beteiligten Interessen zu berücksichtigen. Bei zukünftigen Veranstaltungen sollte noch stärker auf die bewusste Ansprache spezieller Bürgergruppen – z.B. über Multiplikatoren – Wert gelegt werden und auf die langfristige Mobilisierung und Integration verschiedener Gruppen insbesondere mit schwächerem Bildungs- oder mit Migrationshintergrund. Parallel dazu sollten die Beteiligungsformate auf eine Beteiligung dieser Gruppen noch stärker angepasst werden (z.B. Kleingruppenformate).

Wir empfehlen an dieser Stelle auch – besonders auf Grund der Befragung der Schlüsselpersonen aus der Wirtschaft (vgl. 4.2.4) – generellere Überlegungen anzustellen hinsichtlich einer Gewährleistung der Repräsentation spezifischer Interessen in einem Beteiligungsprozess. Dies kann beispielsweise geschehen über die Aufnahme einer *Akteurs-, Interessen- und Zielgruppenanalyse* bei der Planung der Beteiligungskonzepte (vgl. Kapitel 6 der Leitlinien mit Ergänzung von Anlage 3 der Leitlinien = „Instrumentenkoffer“ für Bürgerbeteiligung - vgl. hierzu Bericht über die Schlüsselpersonenbefragung, Abschn. 4.5; vgl. hierzu auch Klages/Vetter: Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene, Berlin 2013, S. 101 ff.)

*d) Keine vorzeitigen Fakten schaffen*

Die bisherigen Erfahrungen haben ebenfalls gezeigt, wie wichtig es ist, dass während des Prozesses keine Fakten von Seiten der Verwaltung geschaffen werden, die mögliche Entscheidungsalternativen verhindern könnten. Dies führt zu Misstrauen, das Beteiligungsprozesse im schlimmsten Fall zum Scheitern bringen kann.

*e) Aktivitäten zur Stärkung der Zivilgesellschaft*

Seit der Verabschiedung der Leitlinien hat sich die Koordinierungsstelle bereits um zahlreiche Punkte gekümmert, die in den Leitlinien zur Stärkung der Zivilgesellschaft formuliert wurden. Dies betrifft besonders die verstärkte Einbindung der Bürgerschaft bei Architekturwettbewerben und städtebaulichen Wettbewerben (Kapitel 10.7), die Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Kapitel 10.5), die Information über den Haushalt der Stadt (Kapitel 10.4), den Aufbau und die Intensivierung eines Netzwerks hin zu verschiedenen Gruppierungen der städtischen Bevölkerung. Dennoch sollten einige der in Kapitel 10 der Leitlinien formulierten Punkte weiterhin im Auge behalten werden, um die Umsetzung der Leitlinien und die Stärkung der Zivilgesellschaft zu unterstützen.

*f) Involvierung der lokalen Presse in Beteiligungsprozesse*

Die Tageszeitung ist das mit Abstand am häufigsten genannte Kommunikationsmedium, über das die Teilnehmenden auf die Veranstaltungen aufmerksam werden. Insofern wäre es wünschenswert, wenn sich die örtliche Presse weiterhin aufgeschlossen gegenüber dem Thema Bürgerbeteiligung zeigte und ihrer Rolle gerecht würde als verantwortungsvoller, sachlicher und zuverlässiger Vermittler zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung.

### 4.3 Optimierungspotentiale bezüglich guter Prozessgestaltung

Es gehört zu den wichtigen Errungenschaften der in Heidelberg entwickelten Leitlinien, dass sie der Prozesshaftigkeit von Bürgerbeteiligung, die ernsthaft „mitgestaltend“ sein will, Rechnung tragen. Die Bürger und Bürgerinnen sollen eine Chance haben, an öffentlichen Vorhaben über deren Gesamtdauer hinweg von der frühzeitigen Information bis zu ihrem Abschluss beteiligt zu sein (vgl. Anlage 1 zu den Leitlinien). Konkret heißt dies, dass die Bürger und Bürgerinnen ggf. auch wiederholt die Chance haben müssen, selbst Gestaltungsvorstellungen einzubringen oder zu Gestaltungsvorschlägen von Fachleuten Stellung zu beziehen. In beiden Fällen ergibt sich die Notwendigkeit einer anschließenden „fachlichen Aufarbeitung“ der Beteiligungsveranstaltungen, deren Ergebnisse jedoch zu den Bürgern und Bürgerinnen rückgekoppelt werden müssen.

Die Abschnitte 6 und 7 der Leitlinien geben Orientierungsprinzipien vor, die sicherstellen sollen, dass dieses grundlegende Konzept gewährleistet wird. Allerdings wird für die Gestaltung der einzelnen Prozesse bewusst ein weiter Spielraum offen gelassen. Hier aber stellt sich in jedem Einzelfall die Herausforderung, einen „guten“ Prozess zu gestalten. Der hierbei bestehende Gestaltungsfreiraum kann – vor allem in dem gegenwärtigen noch von „Fragilität“ gekennzeichneten Anlaufstadium der Bürgerbeteiligung – den Erfolg eines Beteiligungsvorhabens und die Bereitschaft der Beteiligten zu einem motivierten und vertrauensvollen weiteren Zusammenwirken stark beeinflussen.

Natürlich konnte für die Prozessgestaltung umfassender Beteiligungsprozesse bislang noch kein „optimaler“ Weg entwickelt werden, wenngleich alle bislang vorliegenden Beobachtungen und Einzelurteile als sehr ermutigend und in der überwiegenden Zahl der Fälle als positiv und weiterführend bezeichnet werden. Fasst man die verfügbaren Informationen über bislang aufgetretene Probleme zusammen, dann lässt sich allerdings eine vorläufige Liste potenzieller, d.h. bei der Planung und begleitenden Evaluation von Beteiligungsvorhaben stets im Auge zu behaltenden „neuralgischer Punkte“ aufstellen, deren Beachtung wir bei zukünftigen Beteiligungsprozessen *empfehlen*:

- *Konsens über die zur Mitberatung des Beteiligungskonzepts und zu seiner Entscheidung berechtigten Personen/Gremien;*
- *Konsens über die Regeln der Konsenserzielung und das Verfahren bei fehlender Konsensmöglichkeit;*
- *Eindeutige – auch terminliche – Fixierung und Kommunikation des Beteiligungskonzepts;*
- *Konsequente Einhaltung des Beteiligungskonzepts; ausreichende Abstimmung bei evtl. notwendigen Änderungen im Prozessverlauf;*
- *Eindeutige Informationen über evtl. zu beachtende Vorbedingungen bzw. Eingrenzungen der Beteiligung; Herstellung eines diesbezüglichen Einverständnisses;*
- *Einigung über die im Rahmen des Vorhabens maßgebliche Definition von „Ergebnisoffenheit“*
- *Fixierung von „rules of conduct“ bei der Beratung des Beteiligungskonzepts, wie auch bei der Beteiligung selbst;*
- *Konsenserzielung hinsichtlich der Gestaltungsmerkmale des Beteiligungskonzepts über*
  - *die Häufigkeit und jeweilige Zielsetzung von Bürgerveranstaltungen und ggfs. eine phasentypische Differenzierung;*
  - *Ggfs. die Unterscheidung von „kleinen“ und „großen“(offenen) Bürgerveranstaltungen und*

- die Klärung ihres funktionalen Ergänzungsverhältnisses;
- Die Klärung der jeweils zu erwarteten Teilnehmenden sowie die Unterscheidung von „gesetzten“, d.h. möglichst über die Dauer des Prozesses feststehenden, und von Fall zu Fall pauschal oder individuell eingeladenen Teilnehmenden;
  - Die Klärung, auf welche Weise dem Abschnitt 7.5 der Leitlinien („Rückkopplung“ von Ergebnissen in eine „breitere“ Öffentlichkeit) Rechnung getragen werden soll;
  - Der Identifizierung von „Gefahrenstellen“, an denen das gegenseitige Vertrauen der Teilnehmenden besonders „auf die Probe gestellt“ ist sowie die Einigung über vorsorgliche Abhilfen;
  - Die Einigung über eine intern projektbegleitende Evaluation (Personen; Aufgabenstellungen).

#### **4.4 Optimierungspotenziale bei nachfolgenden Evaluationen**

Nach dieser Evaluation der ersten Erfahrungen mit den Leitlinien für Bürgerbeteiligung und deren Umsetzung empfehlen wir vor der nächsten Evaluationsrunde den Fokus der bisherigen Evaluationsinstrumente und -methoden noch stärker daraufhin auszurichten, nach Veränderungen und Mehrwerten durch Bürgerbeteiligung in verschiedenen Akteursgruppen oder deren Ausbleiben zu schauen und vor diesem Hintergrund die Evaluation stärker an der längerfristigen Beobachtung größerer Prozesse auszurichten.