

Stadt Heidelberg

Drucksache:
0151/2018/IV

Datum:
30.08.2018

Federführung:
Dezernat II, Amt für Stadtentwicklung und Statistik

Beteiligung:

Betreff:

**Ergebnisse der zweiten Evaluation der "Leitlinien für
mitgestaltende Bürgerbeteiligung der Stadt
Heidelberg"**

Informationsvorlage

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Kenntnis genommen:	Handzeichen:
Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss	12.09.2018	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	
Gemeinderat	18.10.2018	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	

Zusammenfassung der Information:

Der Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss und der Gemeinderat nehmen die Ergebnisse der zweiten Evaluation der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung zur Kenntnis.

Finanzielle Auswirkungen:

Bezeichnung:	Betrag in Euro:
Ausgaben / Gesamtkosten:	
• einmalige Kosten Ergebnishaushalt	13.440,- EUR
Einnahmen:	
• Keine	
Folgekosten:	
• Keine	

Zusammenfassung der Begründung:

In den beschlossenen Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Heidelberg heißt es unter 11.1: „Um die Qualität, Angemessenheit und Praktikabilität der Leitlinien sicherzustellen, werden sie in einem ex-post-Verfahren regelmäßig durch eine dialogisch besetzte Arbeitsgruppe (Bürgerschafts-, Verwaltungs- und Gemeinderatsvertreter/innen) evaluiert“ (siehe Beschluss des Gemeinderats 0394/2010/BV). Die Ergebnisse der zweiten Evaluation liegen nun vor. Daraus wurden keine Änderungsvorschläge für die Leitlinien, die Satzung und die Verwaltungsvorschrift abgeleitet, aber Anpassungsbedarfe bei der konkreten Umsetzung der Leitlinien auf Prozessebene entwickelt.

Begründung:

1. Zielsetzung

Der Gemeinderat hat am 24.7.2013 (Drucksache: 0247/2013/BV) die Weiterführung des Arbeitskreises Bürgerbeteiligung beschlossen und mit der Begleitung der Evaluation der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung beauftragt (zur Vereinfachung steht der Begriff „Leitlinien“ hier für die Leitlinien sowie für die entsprechende Satzung und Verwaltungsvorschrift). Die Ergebnisse der ersten Evaluation haben zu Änderungen der Leitlinien geführt und wurden 2015 einstimmig vom Gemeinderat beschlossen (Drucksache 0294/2014/BV). 2017 und 2018 fand die zweite Evaluation statt, deren Ergebnisse hier vorgestellt werden.

Ziel des Evaluationsverfahrens ist es,

- a) den Grad der Mitgestaltung durch die Bürgerinnen und Bürger sichtbar zu machen,
- b) möglichst frühzeitig aus den Erfahrungen bei der Umsetzung der Leitlinien zu lernen,
- c) Folgerungen abzuleiten, die zu einer Optimierung der Anwendungspraxis beitragen,
- d) gegebenenfalls auf Veränderungen der Leitlinien hinzuweisen,
- e) Empfehlungen für die weitere Entwicklung einer Beteiligungskultur in Heidelberg zu formulieren.

2. Rückblick auf die erste Evaluation (2015)

Die Ergebnisse der ersten Evaluation im Jahr 2014 / 2015 hatten zu einer Fortschreibung der Leitlinien geführt (Drucksache 0294/2014/BV). Welche Erfahrungen wurden mit diesen Veränderungen der Leitlinien gemacht? Im Wesentlichen sind drei Punkte zu nennen, bei denen durch die Anpassung der Leitlinien im März 2015 Verbesserungen erzielt werden konnten:

Vorhabenliste: Neue Vorhaben werden halbjährlich in Papierform und vierteljährlich online veröffentlicht. Zusätzlich ist es seit der entsprechenden Änderung der Leitlinien möglich, bereits aufgenommene Vorhaben regelmäßig und nach Bedarf seitens der Verwaltung online zu aktualisieren. Dies hat in der Praxis zu einer deutlichen Verbesserung der Aktualität der Vorhabenliste geführt und die Arbeitsabläufe erleichtert. Davon unabhängig wären bei einzelnen Vorhaben nach wie vor frühere Aktualisierungen seitens der zuständigen Fachämter wünschenswert.

Prozessbegleitende Arbeitsgruppen: Die Möglichkeit prozessbegleitende Arbeitsgruppen als nicht formelles Instrument einsetzen zu können, um wichtige Beteiligungsbausteine vorzubesprechen und den Verlauf des Beteiligungsverfahrens auf der Prozessebene zu reflektieren, hat sich in der Praxis weiterhin als sehr hilfreich erwiesen. Etliche Mitglieder bestehender prozessbegleitender Arbeitsgruppen wurden zu den Werkstattgesprächen des AK Bürgerbeteiligung eingeladen (vgl. 3.4) oder im Rahmen der Evaluation bei den Intensivinterviews befragt (vgl. 3.7), so dass diese Erfahrungen aus unterschiedlichen Perspektiven auch in die vorliegende Evaluation eingeflossen sind.

Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung: Die in der Fortschreibung der Leitlinien vorgenommene Schärfung der Rolle der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung hat sich in der praktischen Arbeit bewährt.

3. Bausteine der aktuellen, zweiten Evaluation

Die vorliegende Evaluation setzt sich aus den folgenden Bausteinen zusammen:

1. Ergebnisse der Heidelberg-Studien (Repräsentative Bevölkerungsbefragungen)
2. Gesamtübersicht der aktuellen Beteiligungsverfahren in Heidelberg laut Vorhabenliste (Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung)
3. Auswertung der Teilnehmer/innen-Befragungen (Prof. Dr. Vetter)
4. Intensivinterviews zu Erfahrungen bei drei ausgewählten Beteiligungsprozessen (Projekt Fritz-Thyssen-Stiftung: Prof. Dr. Vetter)
5. Verwaltungsinterne Evaluation (Online-Befragung, verwaltungsinterne Auswertung der Thyssen-Ergebnisse und Bericht der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung)
6. Diskussion der vorläufigen Evaluationsergebnisse mit Vertreter/innen des Gemeinderats
7. Diskussionsergebnisse des „Arbeitskreises Bürgerbeteiligung“ (inklusive der AG „Umgang mit den Ergebnissen von Bürgerbeteiligung“)

Die Ergebnisse dieser Evaluationsbausteine wurden in zwei Sitzungen des Arbeitskreises Bürgerbeteiligung vorgestellt und diskutiert sowie anschließend von der Arbeitskreisleitung in einem Gesamtbericht zusammengefasst. Im Folgenden werden diese einzelnen Bausteine der Evaluation nur kurz beschrieben. Die wichtigsten Ergebnisse finden sich in zusammengefasster Form in dem von Frau Prof. Dr. Vetter verfassten „Gesamtbericht Evaluation Bürgerbeteiligung 2018“ (Anlage 01) und werden deshalb hier nicht noch einmal dargestellt. Die detaillierten Ergebnisse der einzelnen Evaluationsbausteine finden sich als Einzelberichte in den Anlagen 02 bis 05.

3.1. Ergebnisse der Heidelberg Studien (Anlage 02)

Seit 2013 werden in der repräsentativen Heidelberg Studie die Bürgerinnen und Bürger auch zur Bürgerbeteiligung befragt. Ziel ist es, Hinweise darauf zu bekommen, wie die Heidelbergerinnen und Heidelberger die Bürgerbeteiligung wahrnehmen und bewerten. Ergänzend zu den Intensivinterviews (vgl. Anlage 04) und der Befragung von Besucherinnen und Besuchern von Veranstaltungen (vgl. Anlage 03) werden so auch Personen erreicht, die möglicherweise noch keine Berührungspunkte mit Bürgerbeteiligung hatten.

3.2. Gesamtübersicht der Beteiligungsverfahren laut Vorhabenliste (Anlage 01, Kapitel 3.2)

Die Vorhabenliste schafft Transparenz über die Aktivitäten der Stadt und bildet eine Informationsplattform für Bürgerinnen und Bürger über aktuell laufende oder kürzlich abgeschlossene Projekte der Stadt (mit und ohne Bürgerbeteiligung). Diese Gesamtübersicht gibt einen quantitativen Überblick darüber.

3.3. Auswertung der Teilnehmer/innen-Befragungen (Anlage 03)

Direkt im Anschluss an Bürgerbeteiligungsveranstaltungen werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer gebeten, einen zweiseitigen standardisierten Fragebogen auszufüllen. Zwischen Januar 2015 und März 2017 wurden bei 31 Veranstaltungen Teilnehmerbefragungen durchgeführt. Ziele der Befragungen sind unter anderem, die Motivation der Veranstaltungsteilnehmer/-innen zu verstehen und ein Stimmungsbild zu erhalten, wie zufrieden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit der Veranstaltung und dem Beteiligungsprozess sind.

3.4. Intensivinterviews „Kosten- und Nutzenwahrnehmungen“ zu Erfahrungen bei drei ausgewählten Beteiligungsprozessen (Projekt Fritz-Thyssen-Stiftung: Prof. Dr. Vetter) (Anlage 04)

Um zu erfahren, welche Mehrwerte sich die verschiedenen Akteursgruppen (Bürgerschaft, Politik, Verwaltung) von Bürgerbeteiligung erhoffen und welche sie konkret wahrnehmen, wurden mit finanzieller Unterstützung der Fritz-Thyssen-Stiftung und nach Abstimmung mit dem „Arbeitskreis Bürgerbeteiligung“ drei Beteiligungsprojekte mit unterschiedlichen Prozessdesigns untersucht. Dabei wurden mit Akteuren des Dialogischen Planungsprozesses Konversion zur Fläche „Hospital“ sowie der Projekte „Parkraummanagement Handschuhsheim“ und „Verlegung Haltestelle ‚Bahnhof Nord‘“ Intensivinterviews durchgeführt. Konkret ging es um die Fragen:

- Welche Mehrwerte (Nutzen/Kosten) erwarten unterschiedliche Akteursgruppen von Bürgerbeteiligung?
- Welche Mehrwerte (Nutzen/Kosten) sehen unterschiedliche Akteursgruppen nach Abschluss der Beteiligungsprozesse und warum?
- Schlussfolgerungen: Worauf sollte bei der Gestaltung zukünftiger Prozesse geachtet werden, um die verschiedenen Interessen der Akteure besser zu berücksichtigen?

3.5. Verwaltungsinterne Evaluation (Online-Befragung, verwaltungsinterne Auswertung der Thyssen-Ergebnisse und Bericht der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung) (Anlage 05)

Die verwaltungsinterne Evaluation basiert auf zwei Untersuchungen: Einer Online-Umfrage der mit Bürgerbeteiligung befassten Ämter im September/Oktober 2017 durch die Universität Stuttgart sowie einer besonderen Auswertung der oben erläuterten Intensivinterviews mit Verwaltungsmitarbeitern/innen der unter 3.4 genannten Beteiligungsprozesse. Die Ergebnisse wurden in der verwaltungsinternen „Projektgruppe Bürgerbeteiligung“ diskutiert. Darüber hinaus berichtet die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung in einem eigenen Kapitel über ihre Erfahrungen.

3.6. Diskussion der vorläufigen Evaluationsergebnisse mit Vertreter/innen des Gemeinderats (Anlage 01, Kapitel 3.7)

Die Zwischenergebnisse aus den einzelnen Diskussionsbausteinen wurden im März 2018 mit Vertreterinnen und Vertretern des Gemeinderats diskutiert. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Diskussion wurden von Frau Prof. Dr. Vetter in den „Gesamtbericht Evaluation Bürgerbeteiligung 2018“ (Anlage 01) eingearbeitet.

3.7. Diskussionsergebnisse des „Arbeitskreises Bürgerbeteiligung“ und der „AG Umgang mit den Ergebnissen von Bürgerbeteiligung“ (Anlage 01, Kapitel 3.3)

Der Arbeitskreis Bürgerbeteiligung hat während seiner Sitzungen so genannte „Werkstattgespräche“ durchgeführt. Dabei wurden fünf Beteiligungsprozesse auf der Grundlage von Prozessbeschreibungen und Erfahrungsberichten mit Beteiligten aus der Verwaltung, der Bürgerschaft und der Politik diskutiert. Darüber hinaus hat sich eine Arbeitsgruppe zusammengefunden, die sich mit dem Umgang mit den Ergebnissen von Bürgerbeteiligungsprozessen beschäftigt hat. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Diskussionen wurden von Frau Prof. Dr. Vetter in den „Gesamtbericht der Evaluation der Bürgerbeteiligung“ (Anlage 01) eingearbeitet.

4. Zentrale Ergebnisse und aufgeworfene Fragen

Frau Prof. Dr. Vetter fasst die zentralen Ergebnisse der Evaluation sowie die aufgeworfenen Fragen wie folgt zusammen:

Bürgerbeteiligung ist der Bürgerschaft Heidelbergs sehr wichtig (vgl. Anlage 01, Kapitel 3.1). Mit dem einstimmigen Beschluss zur Einführung der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg sowie der Satzung und der entsprechenden Verwaltungsvorschrift, wurde das Ziel verfolgt der Bürgerschaft ergänzend zu den bereits vorhandenen Beteiligungsmöglichkeiten weitere Gelegenheiten zu geben, sich in wichtige Projekte der Stadt einbringen zu können.

Die neuen Möglichkeiten der Beteiligung in Heidelberg werden von allen Seiten - der Bürgerschaft, der Politik und der Verwaltung - grundsätzlich unterstützt. Dabei wurden in den letzten Jahren zahlreiche positive Erfahrungen gesammelt. Allerdings gab es auch negative Erfahrungen. Diese konzentrieren sich im Wesentlichen auf die folgenden Fragen, die von Seiten der verschiedenen Akteure in den einzelnen Evaluationsbausteinen wiederholt zum Thema gemacht wurden.

Bürger: Wie können der Umgang der Verwaltung und der Politik mit den Ergebnissen transparenter gestaltet und eine kontinuierlichere Kommunikation zwischen Bürgerschaft und Verwaltung ermöglicht werden? Wie können Bürgerinnen und Bürger abschließend besser beurteilen, welche Anregungen (warum und warum nicht) aus der Bürgerbeteiligung in die Beschlussvorlagen des Gemeinderats eingeflossen sind?

Verwaltung: Wie kann der zusätzliche Aufwand, der durch die Beteiligungsprozesse in der Verwaltung entsteht, verringert werden? Wie können die Beteiligungsprozesse effizienter im Hinblick auf Aufwand/Ertrag gestaltet werden? Wie kann besser mit Konflikten umgegangen werden?

Politik: Wie kann sichergestellt werden, dass möglichst viele Interessen in den Beteiligungsprozessen gehört werden, so dass die Politik davon ausgehen kann, dass alle erkennbaren Interessen in die Gespräche eingeflossen sind? Und wie kann die Politik nachvollziehen, welche konkreten Ergebnisse in die entsprechenden Verwaltungsvorlagen eingeflossen sind und warum?

5. Schlussfolgerungen

Der „Arbeitskreis Bürgerbeteiligung“ hat sich intensiv mit den Evaluationsergebnissen beschäftigt und sieht momentan keinen inhaltlichen Änderungsbedarf an den Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg. Jedoch wurden aufbauend auf den zentralen Ergebnissen der Evaluation und den aufgeworfenen Fragen, Anpassungsbedarfe bei der konkreten Umsetzung der Leitlinien auf Prozessebene identifiziert. Diese wurden von Frau Prof. Dr. Vetter im Kapitel 4.2 des „Gesamtberichts der Evaluation der Bürgerbeteiligung“ zusammengetragen (Anlage 01) und vom Arbeitskreis so bestätigt. Künftig wird es darum gehen, die hier aufgeführten Aspekte bei den Beteiligungsprozessen noch stärker in den Fokus zu rücken.

Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

Nummer/n: + / -
(Codierung) berührt: Ziel/e:

QU 3 Bürger/innenbeteiligung und Dialogkultur fördern
Begründung:
Die Evaluation dient der Verbesserung und Verstetigung der Beteiligungsmöglichkeiten für Heidelberger Bürgerinnen und Bürger

2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

Keine.

gezeichnet
Jürgen Odszuck

Anlagen zur Drucksache:

Nummer:	Bezeichnung
01	Gesamtbericht Evaluation Bürgerbeteiligung 2018
02	Ergebnisse der Heidelbergstudien 2013-2016
03	Auswertung der Teilnehmerbefragungen
04	Intensivinterviews Kosten- und Nutzenwahrnehmungen Fritz Thyssen Projekt
05	Verwaltungsinterne Evaluation