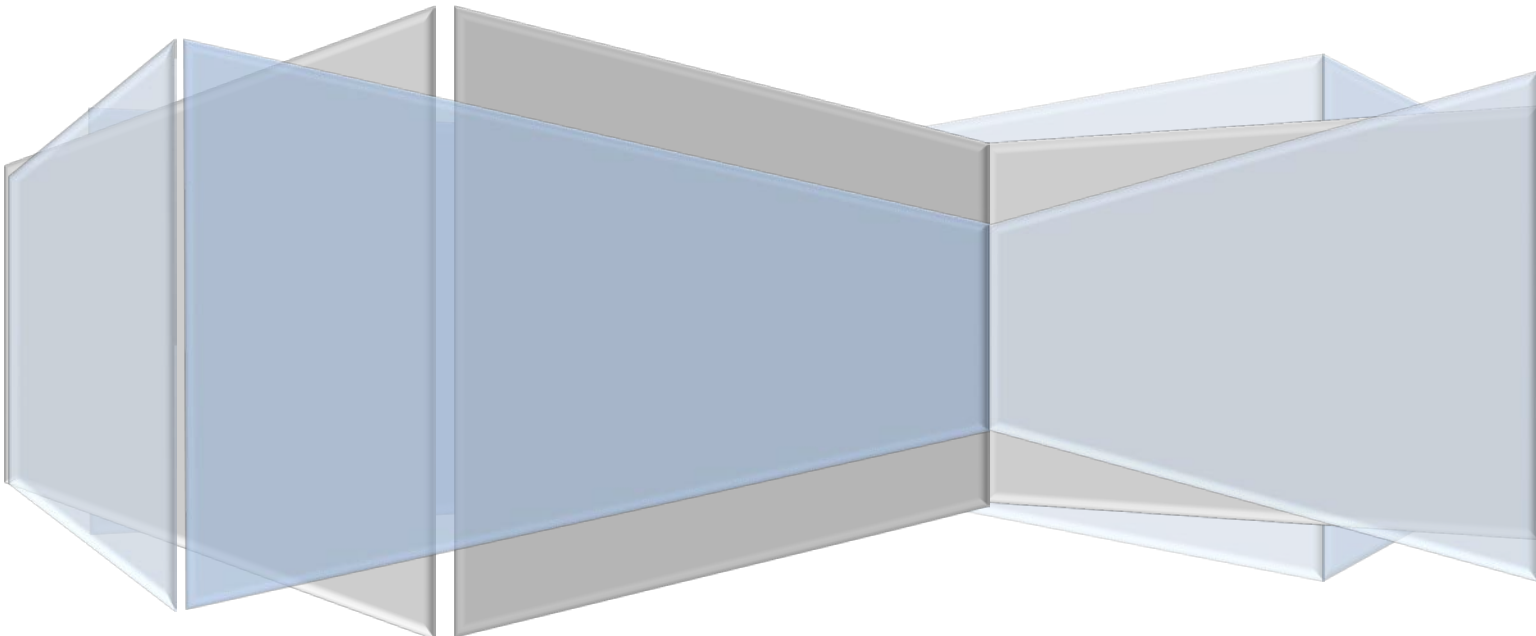


# Gesamtbericht der Evaluation der Bürgerbeteiligung in Heidelberg 2018

## Zusammenfassung

---

**Zusammenfassende Ergebnisse der zweiten Evaluation von Bürgerbeteiligung  
und der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung  
durch den Arbeitskreis „Bürgerbeteiligung“  
unter Leitung von Prof. Dr. Angelika Vetter**



## Inhalt

<b>1. Zielsetzung und Auftrag</b> .....	3
<b>2. Bausteine der Evaluation</b> .....	3
<b>3. Zusammenfassende Ergebnisse der Evaluationsbausteine</b> .....	4
3.1 Ergebnisse der Heidelberg-Studien .....	4
3.2 Gesamtübersicht der Beteiligungsverfahren laut Vorhabenliste .....	5
3.3 Werkstattgespräche des trialogisch besetzten „Arbeitskreises Bürgerbeteiligung“ .....	6
3.4 Intensivinterviews zu drei ausgewählten Beteiligungsprozessen .....	8
3.5 Die Sicht der Teilnehmer/innen an den Veranstaltungen.....	11
3.6 Erfahrungen der Verwaltung / Bericht der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung.....	14
3.6.1 Erfahrungen der Verwaltung.....	14
3.6.2 Bericht der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung.....	15
3.7 Die Sicht von Vertreter/innen des Gemeinderats nach der Rückkopplung der Zwischenergebnisse der Evaluation .....	17
<b>4. Empfehlungen</b> .....	18
4.1 Keine Veränderungsbedarfe bei den Leitlinien .....	19
4.2 Weiterentwicklung der konkreten Umsetzung der Leitlinien auf Prozessebene.....	19
4.2.1 Präzisierung der Moderationsziele durch die Definition von „Ergebniskategorien“ (Erwartungsmanagement) .....	19
4.2.2 Dokumentation der Ergebnisse.....	19
4.2.3 Umgang mit den Ergebnissen durch das Fachamt/die Verwaltung.....	20
4.2.4 Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik .....	20
4.2.5 Umgang mit den Beteiligungsergebnissen durch die Politik.....	20
4.2.6 Erhöhung des Rücklaufs der Teilnehmerbefragungen.....	21
4.2.7 Systematische Sammlung der Beteiligungsaktivitäten in einer Beteiligungsdatenbank .....	21
4.3 Fortführung des Arbeitskreises „Bürgerbeteiligung“ .....	21

## 1. Zielsetzung und Auftrag

Am 25. Juli 2012 wurden die Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg sowie die Satzung und die entsprechende Verwaltungsvorschrift vom Gemeinderat verabschiedet.<sup>1</sup> Ein Element der Leitlinien ist die regelmäßige Evaluation ihrer Anwendung (vgl. Leitlinien 11.1).

**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) ggfs. auf Veränderungen der Leitlinien hinzuweisen,
- e) Empfehlungen für die weitere Entwicklung einer Beteiligungskultur in Heidelberg zu formulieren.

**Adressaten der Ergebnisse** der Evaluation sind die Verwaltungsspitze (OB und Dezernenten), der Gemeinderat und die breite Öffentlichkeit.

**Verantwortlich für diese zweite Evaluation** ist der „Arbeitskreis Bürgerbeteiligung“ (vgl. Beschlussvorlage des GR Heidelberg 0274/2013/BV) unter Leitung von Prof. Dr. Angelika Vetter (Universität Stuttgart) und der Moderation durch Frank Ulmer (Kommunikationsbüro Ulmer, Stuttgart). Dem Arbeitskreis gehören folgende Mitglieder an:

- Gemeinderatsvertreter: Herr Raimund Baisel, Herr Martin Ehrbar, Herr Hans-Martin Mumm, Herr Dr. Arnulf Weiler-Lorentz;
- Vertreter der Bürgerschaft: Herr Albertus L. Bujard, Herr Jörn Fuchs, Herr Dr. Michael Hug, Herr Gerhard Schäfer, Herr Dr. Steffen Sigmund;
- Vertreter/innen der Verwaltung: Frau Annette Friedrich, Herr Roland Haag, Frau Nicole Huber, Herr Frank Zimmermann (Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung).

## 2. Bausteine der Evaluation

Die abschließenden Empfehlungen des „Arbeitskreises Bürgerbeteiligung“ für die Weiterentwicklung von Bürgerbeteiligung auf Basis der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung basieren auf sieben Einzelbausteinen:

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; Dr. Bernhard, Zimmermann)
6. Diskussion der vorläufigen Evaluationsergebnisse mit Vertreter/innen des Gemeinderats
7. Diskussionsergebnisse des „Arbeitskreises Bürgerbeteiligung“ und der AG „Umgang mit den Ergebnissen von Bürgerbeteiligung“

---

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

### 3. Zusammenfassende Ergebnisse der Evaluationsbausteine

#### 3.1 Ergebnisse der Heidelberg-Studien<sup>2</sup>

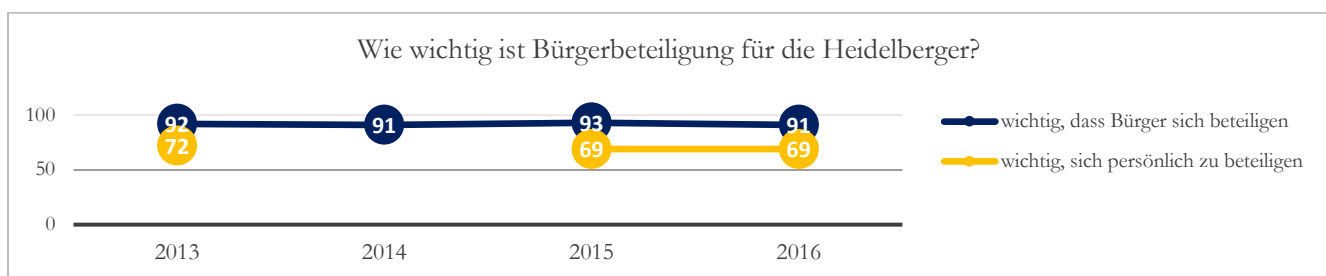
Für mehr als 90% der Heidelberger/innen ist und war es schon immer sehr wichtig bzw. wichtig, sich „**generell**“ an Vorhaben und Projekten der Stadt beteiligen zu können. Etwa zwei Drittel der Befragten finden es sogar sehr wichtig bzw. wichtig, sich „**persönlich**“ beteiligen zu können (vgl. Abb. 2).

Die Leitlinien für Bürgerbeteiligung wurden in Heidelberg 2012 vom Gemeinderat verabschiedet. Bereits 2013 waren mehr als die Hälfte der Bürgerinnen und Bürger zufrieden mit den angebotenen Möglichkeiten für Beteiligung. Mittlerweile sind 60% aller Befragten mit den Beteiligungsangeboten zufrieden (vgl. Abb. 3). Ob dieser Anstieg um zehn Prozentpunkte in vier Jahren eine Folge der dialogischen Beteiligungsprozesse ist, lässt sich nicht mit Sicherheit sagen. Es kann aber vermutet werden, dass sich die dialogischen Beteiligungsoptionen zunehmend in der Gesellschaft „herumsprechen“ und als Beteiligungsangebote wahrgenommen werden.

In den letzten fünf Jahren ist die Zufriedenheit der Bürger mit den Beteiligungsmöglichkeiten um zehn Prozentpunkte gestiegen. Sollte dieser Anstieg auf die dialogischen Prozesse und die Leitlinien der Bürgerbeteiligung zurückzuführen sein, kann dies als bedeutender Erfolg, dem Wunsch der Bürgerinnen und Bürger nach mehr Möglichkeiten zur persönlichen Teilhabe nachzukommen, gewertet werden.

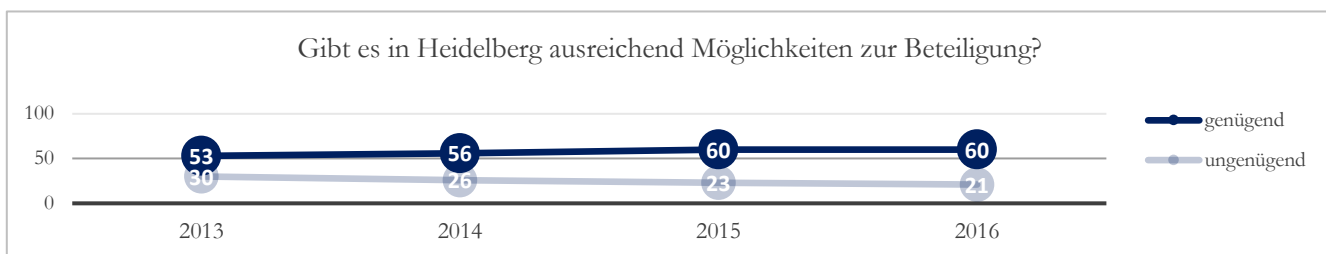
Etwa ein Fünftel der Befragten (20%) findet die Beteiligungsangebote in Heidelberg noch immer ungenügend (2013 sagten dies noch 30% aller Befragten). Welche Erwartungen konkret hinter dieser Antwort stecken, lässt sich auf Basis der vorliegenden Daten nicht sagen. Es ist jedoch zu vermuten, dass ein weiterer quantitativer Ausbau dialogischer Beteiligung nicht zur Zufriedenheit dieser Befragten beitragen dürfte. Unter Umständen spielt hier der Grad der tatsächlich möglichen Einflussnahme eine Rolle.

Abb. 2: Wichtigkeit, sich generell bzw. persönlich beteiligen zu können (in Prozent der Befragten)



Aussage 1 (blau): Es ist wichtig, dass sich Bürger\*innen an Vorhaben und Projekten der Stadt beteiligen können. Aussage 2 (gelb): Es ist wichtig, dass man sich persönlich an Vorhaben und Projekten der Stadt beteiligen kann. Antwortmöglichkeiten: sehr wichtig, wichtig, weniger wichtig, überhaupt nicht wichtig. In der Abbildung sind die Anteile der Befragten zusammengefasst, die mit sehr wichtig und wichtig geantwortet haben.

Abb. 3: Beurteilung der Möglichkeiten zur Beteiligung (in Prozent der Befragten)



Aussage: Es gibt genügend Möglichkeiten, sich bei wichtigen Vorhaben der Stadt zu beteiligen. Antwortmöglichkeiten: genügend Möglichkeiten, nicht genügend Möglichkeiten.

<sup>2</sup> Vgl. Heidelberg-Studien der Forschungsgruppe Wahlen aus den Jahren 2013 bis 2016.

### 3.2 Gesamtübersicht der Beteiligungsverfahren laut Vorhabenliste

Die Vorhabenliste soll Transparenz schaffen über die Aktivitäten der Stadtverwaltung. Gleichzeitig ist sie für Bürgerinnen und Bürgern eine Informationsplattform über aktuell laufende oder kürzlich abgeschlossene Projekte der Stadt (mit und ohne Bürgerbeteiligung).

Aktuell (Stand Mai 2018) sind auf der Heidelberger Vorhabenliste 116 Projekte erfasst. Davon ist bei 68 % angegeben, dass sie mit Bürgerbeteiligung stattfinden (vgl. Abb. 1). Das heißt, bei mehr als 60 % aller Projekte auf der Vorhabenliste werden Bürgerinnen und Bürger einmal oder wiederholt (d.h. in verschiedenen Prozessphasen) beteiligt.

Bei der ersten Evaluation 2013 war die Vorhabenliste noch im Aufbau. Damals umfasste sie 89 Projekte. In 30 Fällen war damals vermerkt, dass Bürgerbeteiligung stattfindet (etwa 33 %).

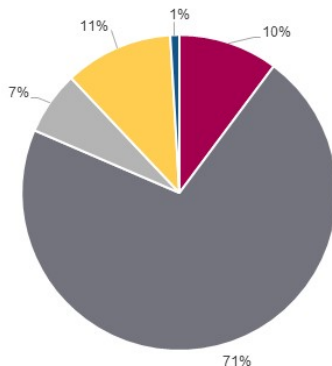
Wie bereits 2013 kommen die meisten auf der Vorhabenliste aufgeführten Projekte aus dem Dezernat II „Bauen und Verkehr“ (67%). Dort finden auch die meisten Beteiligungsprozesse statt (75%). Weitere 17% aller Beteiligungsprozesse werden vom Dezernat IV „Umwelt, Bürgerdienste und Integration“ organisiert. Für die übrigen Dezernate sind kaum Projekte ebenso wie Beteiligungsprozesse auf der Vorhabenliste genannt.

Um die Entwicklung von Bürgerbeteiligung in Heidelberg noch besser nachvollziehen zu können, sollte in der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung ein „Beteiligungsarchiv“ angelegt werden, in dem mit möglichst wenig Aufwand relevante Angaben zu den einzelnen Beteiligungsprozessen erfasst werden (vgl. auch Kapitel 4.2.8).

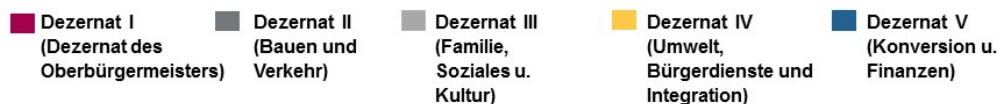
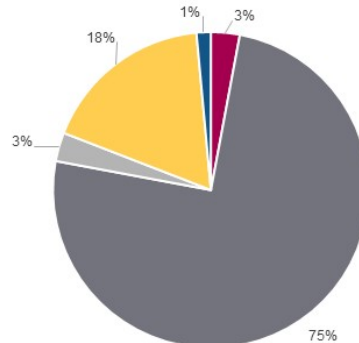
**Abb. 1: Vorhaben und Projekte gesamt und mit Bürgerbeteiligung laut Vorhabenliste**

#### Aktuelle Projekte und Vorhaben der Stadt Heidelberg\*

Vorhaben und Projekte in der Vorhabenliste (**Gesamt: 116**)



Vorhaben und Projekte mit Bürgerbeteiligung (**Gesamt: 68**)



\* Stand: Mai 2018

### 3.3 Werkstattgespräche des trialogisch besetzten „Arbeitskreises Bürgerbeteiligung“

Entsprechend des Beschlusses des Gemeinderats der Stadt Heidelberg (Drucksache 0394/2010/BV) wurde der „Arbeitskreis zur Entwicklung von Leitlinien für die systematische Bürgerbeteiligung in Heidelberg“ als „Arbeitskreis Bürgerbeteiligung“ in unveränderter Zusammensetzung fortgeführt. Seine Aufgabe ist es, die Umsetzung der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Heidelberg sowie die Evaluation zu begleiten und damit zu einer kontinuierlichen Verbesserung der Beteiligungsprozesse beizutragen.

Dies geschieht seit Frühjahr 2015. Seither hat sich der „Arbeitskreis Bürgerbeteiligung“ zu drei „Werkstattgesprächen“ getroffen. Gemeinsam diskutiert wurden fünf Beteiligungsprozesse auf der Grundlage von Prozessbeschreibungen und von Erfahrungsberichten von Beteiligten aus der Verwaltung, der Bürgerschaft und der Politik:<sup>3</sup>

AK Sitzung	Prozess	Erfahrungsberichte von:
Herbst 2015	„Rohrbach West“	Verwaltung: Herr Fuß Bürgerschaft: Herr Dr. Möllers
	„Neues Konferenzzentrum“	Verwaltung: Herr Zimmermann Bürgerschaft: Herr Strommenger
Frühjahr 2016	„Konversion Südstadt“	Verwaltung: Frau Klein Bürgerschaft: Frau Röper Politik: Herr Rochlitz
	„Konversion Rohrbach“	Verwaltung: Frau Klein Bürgerschaft: Herr Fuchs Politik: Herr Holschuh
Herbst 2016	„Konversion Patton Barracks“	Verwaltung: Herr Czolbe Bürgerschaft: Frau Heldner Politik: Herr Rehm

In den Erfahrungsberichten wurden zahlreiche positive, aber auch einige negative Erfahrungen geäußert. Aus Sicht des AK gibt es vor allem drei Punkte, auf die zukünftig ein Augenmerk gelegt werden soll, um zu einer kontinuierlichen Verbesserung der Beteiligungsprozesse beizutragen.

#### 1. Transparenz im Umgang mit Anregungen zwischen einzelnen Veranstaltungen (Übergänge):

Bei den Beteiligungsveranstaltungen muss erkennbar werden, wie mit der Vielzahl von Anregungen (die in der Regel nicht repräsentativ und zum Teil auch widersprüchlich sind) im nächsten Schritt umgegangen wird vor dem Hintergrund der Fragen:

1. Welche Anregungen werden von der Verwaltung warum aufgenommen und welche nicht (mit Begründung)?
2. Wie fließen die Anregungen aus der BüBe konkret in die Beschlussvorlagen (BV) des GR ein? Momentan ist das für Bürger/innen noch für Stadträte/-rätinnen nur schwer nachvollziehbar.

Hierfür ist von Veranstaltung zu Veranstaltung ein Weg zu finden, um von Anfang an eine möglichst große Transparenz und Nachvollziehbarkeit herzustellen, die zum Aufbau von Vertrauen in den Prozess beiträgt.

<sup>3</sup> Details können in den Sitzungsprotokollen nachgelesen werden.

2. Einbeziehung von Interessen/Argumenten, die in Beteiligungsprozessen oft weniger deutlich sichtbar werden (z.B. Wirtschaftsinteressen, Interessen von bildungsfernen Gruppen, Migranten):

Es müssen Wege gefunden werden, wie die Interessen von Gruppen und Akteuren eingebunden werden, die sich bislang kaum an den Prozessen beteiligen (z.B. Interessen der Wirtschaft, Interessen von bildungsfernen Gruppen oder Migranten). Wichtig ist, auch diese Interessenlagen in der Gesamtstadt bzw. in den Beteiligungsprojekten transparent zu machen, um damit gegebenenfalls auch bestimmte Entscheidungen der Verwaltung/Politik besser nachvollziehen zu können.

3. Kommunikation und Dokumentation wesentlicher Ergebnisse für eine breite (auch nicht-beteiligte) Öffentlichkeit:

Breits während, aber vor allem nach Abschluss eines Beteiligungsprozesses muss dokumentiert und auch für Nicht-Beteiligte nachvollziehbar kommuniziert werden, wie es zu den Ergebnissen kam und welches die zentralen Argumente im Beteiligungsprozess waren, um die Wirksamkeit des Verfahrens erkennbar zu machen.

**EMPFEHLUNG:**

Der Arbeitskreis „Bürgerbeteiligung“ empfiehlt: In den Werkstattgesprächen nach der kommenden Evaluation sollen die drei genannten Punkte und der Umgang mit ihnen wiederholt zur Diskussion kommen, um in der darauffolgenden Evaluation darüber Auskunft geben zu können, inwieweit die genannten Probleme entschärft werden konnten.

Im Frühjahr 2017 befasste sich außerdem eine trialogisch besetzte Unterarbeitsgruppe (AG) des „Arbeitskreises Bürgerbeteiligung“ intensiv mit diesen drei Punkten. Ihre Empfehlungen wurden vom „Arbeitskreis Bürgerbeteiligung“ im Herbst 2017 bei der Diskussion der Zwischenergebnisse der Evaluation für sinnvoll befunden und finden sich in den zusammenfassenden Empfehlungen in Kapitel 4.2.

### 3.4 Intensivinterviews zu drei ausgewählten Beteiligungsprozessen

Um zu erfahren, welche Mehrwerte sich verschiedene Akteursgruppen (Bürger, 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 mit Hilfe von Intensivinterviews untersucht (Dialogischer Planungsprozess Konversion zur Fläche „Hospital“; Parkraummanagement Handschuhsheim; Verlegung Haltestelle „Bahnhof Nord“).<sup>4</sup> Konkret ging es um die Fragen:

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

Zu jedem Beteiligungsprojekt wurden im Frühjahr 2017 Gruppeninterviews geführt mit jeweils 2-4 Vertretern aus der Verwaltung, der Bürgerschaft und der Politik. Die insgesamt 31 Interviewpartner wurden gemeinsam mit der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung in Heidelberg identifiziert. Sie sollten sich intensiv an den Prozessen beteiligt haben, um reflektiert über die Prozesse diskutieren zu können. Außerdem sollten sie unterschiedliche Sichtweisen auf die Prozesse haben, um ein möglichst breites Bewertungsbild zu erhalten.

Ergebnisse: Bürgerbeteiligung wird von allen Befragten überwiegend positiv beurteilt. Außerdem wird die Entwicklung in Heidelberg durchweg als richtig angesehen. Die Ausgangserwartungen der befragten Gruppen sind im Detail unterschiedlich. Aber es zeigen sich auch Überschneidungen (vgl. Tab. 1). Bei den Befürchtungen zu Beginn nimmt sowohl auf Seiten der Verwaltung als auch der Bürgerschaft die Frage nach dem Nutzen/Kosten-Verhältnis einen breiten Raum ein. Dies wird auch von Seiten der Politik als wichtig anerkannt. Für die Politik stehen die Frage nach der Repräsentativität der geäußerten Interessen im Vordergrund sowie der abschließende Umgang der Verwaltung mit den Ergebnissen der Beteiligungsprozesse.

**Die Verwaltung** nimmt abschließend zwar Kosten in Form von Aufwand (Zeit) wahr. Gleichzeitig erleichtern Beteiligungsprozesse in der Folge aber offenbar die Durchsetzung der Planungen in der Politik, aber auch die „Verteidigung“ der Planungen gegenüber einzelnen unzufriedenen Bürgern. Außerdem nimmt die Verwaltung wahr, dass die Prozesse häufig Verständnis für die Planungen schaffen und die Zustimmung tendenziell wächst, auch wenn nicht alle Interessen befriedet werden können. Konfliktfreie Konsenslösungen sind in der Regel kaum möglich.

In der **Bürgerschaft** fallen die nachträglichen Bewertungen gegenüber den anfänglichen Erwartungen differenzierter aus. Die Bürger/innen sehen, dass die Beteiligungsprozesse anstrengend waren. Positiv sehen sie aber, dass sie dadurch viel gelernt haben, und warum welche Argumente von verschiedenen Seiten vorgetragen werden. Positiv wird auch wahrgenommen, dass die eigene Meinung gehört und ernst genommen wurde und sich nicht nur „laute Interessen“ durchgesetzt haben. Außerdem nehmen die Bürger/innen wahr, dass von Seiten der Verwaltung viel Wert auf eine transparente Zusammenarbeit gelegt wird. Dies führt allerdings nicht zu einer durchweg positiven Beurteilung der Ergebnisse, weil häufig auch

---

<sup>4</sup> Die Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung lassen das individuelle Prozessdesign explizit offen. Das bedeutet, dass sehr unterschiedliche Designs angewendet werden, in Abhängigkeit von den jeweiligen Problemstellungen und Rahmenbedingungen. Im letzten Evaluationsbericht war deshalb darauf hingewiesen worden, die Einflüsse unterschiedlicher Prozessdesigns auf die Zufriedenheit mit den Prozessen und deren Ergebnisse zukünftig stärker in den Blick zu nehmen.



am Ende eines Prozesses unterschiedliche Meinungen bestehen bleiben. Allerdings wird das nicht grundsätzlich negativ gesehen, weil die Prozesse zu einer differenzierteren Beurteilung des Ergebnisses geführt haben. Am meisten Unbehagen wird empfunden, wenn es um den abschließenden Umgang mit den Ergebnissen geht, das heißt, in wie weit sie bei den abschließenden Entscheidungen berücksichtigt werden.

**Tab. 1: Hoffnungen und Befürchtungen der beteiligten Akteure im Vorfeld der Beteiligung**

	<b>Bürgerschaft</b>	<b>Politik</b>	<b>Verwaltung</b>
Hoffnungen zu Beginn	Finden einer insgesamt guten Lösung, aber auch für das eigene Interesse Gehör zu finden.	Hören vieler Meinungen, was zu einer „besseren“ Planung führt und letztlich die eigene Entscheidungsfindung erleichtert.	Anerkennung der eigenen Planungsleistungen und Schaffung einer breiteren Zustimmung (möglichst Konsens) zur Planung, um dann auch von der Politik unterstützt zu werden.
Befürchtungen zu Beginn	Befürchtungen, dass die eigenen Fähigkeiten für die Komplexität der Fragen nicht ausreichen, aber auch, dass der Ertrag den Einsatz womöglich nicht rechtfertigt.	Nicht-Repräsentativität der Meinungsäußerungen durch eine mögliche Dominanz „lauter“ Gruppen und Fragen nach der Aggregation der Einzelmeinungen sowie dem tatsächlichen Einfluss von Bürgerbeteiligung auf die Planungen	Zusätzlicher zeitlicher und personeller Aufwand bei nicht immer klarem Nutzen, v.a. wenn kein Konsens erwartet werden kann . Befürchtungen von „lauten“ Interessen, die die Beteiligungsprozesse und eine insgesamt konstruktive Arbeit erschweren können.

Die befragten **Politiker/innen** erwarteten sich im Vorfeld der Prozesse vor allem breit getragene Lösungen. Bürger/innen könnten durch Bürgerbeteiligung ihre Interessen konkreter artikulieren und es wurde in Erfahrung gebracht, was diese sich wünschen. Allerdings äußerten die Politikvertreter/innen auch Bedenken, erstens hinsichtlich der Repräsentativität der Beteiligten und zweitens hinsichtlich möglicher Erwartungen der Bürger/innen bezogen auf ihre tatsächlichen Einflussmöglichkeiten und ein damit verbundenes Enttäuschungsrisiko. Im Nachhinein sind die Beurteilungen differenzierter: Die Einbeziehung unterschiedlicher Bürgerinteressen wird positiv gesehen. Damit können die eigenen Entscheidungen besser gerechtfertigt werden. Außerdem wird die intensivere Information für Bürger/innen und Politik gleichermaßen wertgeschätzt, verbunden mit einer Anerkennung der Kompetenz der Verwaltung. Kritischer äußern sich die Vertreter/innen der Politik hinsichtlich des Effektivitätsaspekts, wenn nur einige Gruppen zufriedengestellt werden, während andere Gruppen mit den Lösungen nicht oder weniger zufrieden sind. Auch zum Umgang der Verwaltung mit den Ergebnissen und die Unklarheit über die Ergebnisverwertung kommen von Seiten der Politik abschließend kritische Aussagen.

### Zusammenfassung:

Alle beteiligten Akteursgruppen nehmen Bürgerbeteiligung allgemein positiv wahr, sehen in den konkreten Prozessen viele positive Aspekte, üben aber auch Kritik. Auf die folgenden Punkte sollte zukünftig stärker geachtet werden (vgl. hierzu auch die Empfehlungen in Kapitel 4.2):

- Im Vorfeld der Prozesse müssen die unterschiedlichen Erwartungen (Hoffnungen und Ängste) der verschiedenen Akteursgruppen für die Beteiligungsplanung mitbedacht werden: Welche Mehrwerte können im jeweiligen Fall für die verschiedenen Akteursgruppen realisiert werden?
- Wie kann durch die Auswahl der Beteiligten sichergestellt werden, dass ein möglichst breites Interessenspektrum gehört wird (vgl. hierzu auch die Ausführungen der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung in Kapitel 3.6.2)?
- Wie können die Mehrwerte für die verschiedenen Akteure möglichst „effizient“ erreicht werden (Aufwand/Ertrag)?
- Wie kann der Umgang mit den Ergebnissen (Transparenz) für die Bürger/innen und eine breitere Öffentlichkeit zufriedenstellend, für die Politik nachvollziehbar, für die Verwaltung aber auch arbeitsökonomisch gestaltet werden?

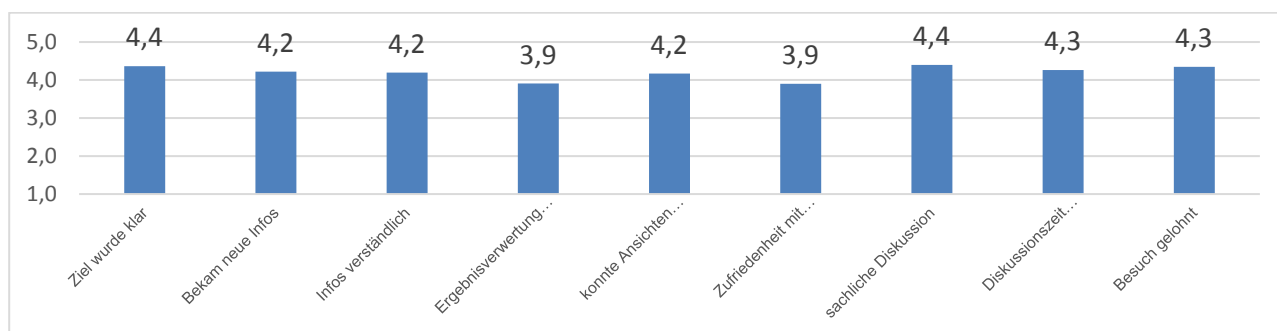
### 3.5 Die Sicht der Teilnehmer/innen an den Veranstaltungen

Zwischen Januar 2015 und März 2017 wurden bei 31 Veranstaltungen Teilnehmerbefragungen durchgeführt. Nach Schätzung der Moderatoren nahmen daran insgesamt rund 2.800 Bürgerinnen und Bürger teil. Nicht berücksichtigt wird dabei, dass einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer an mehreren Veranstaltungen teilnahmen. Dennoch ist das eine beachtliche Zahl. Auf die einzelnen Veranstaltungen bezogen lag die Teilnehmerzahl im Durchschnitt bei rund 90. Aber es gibt deutliche Unterschiede: Nur etwa 24 Bürger/innen nahmen bei der Informationsveranstaltung vor Einleitung des Bebauungsplanverfahrens für das Möbelhaus in der Bahnstadt teil. Bei der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Konversion Südstadt waren es dagegen 240 Teilnehmende. Die Konflikthaftigkeit der einzelnen Veranstaltungen wurde von den Moderatoren auf einer Skala von 0 (konfliktfrei) bis 5 (sehr konflikthaft) mit durchschnittlich 1,5 als eher konfliktarm eingeschätzt. Die Ausschöpfungsquote lag durchschnittlich bei 24 %.

Die aggregierte Gesamtbewertung der 31 Veranstaltungen zeigt ein äußerst positives Bild (vgl. Abb. 4). Lediglich einzelne Veranstaltungen weichen hiervon etwas ab (vgl. Abb. 5). Im Hinblick auf die „Klarheit hinsichtlich der Ergebnisverwertung“ sind die Teilnehmenden am unsichersten. Dieser Aspekt kam auch in anderen Evaluationsbausteinen zur Sprache. Daher sollte zukünftig stärker darüber nachgedacht werden, wie der Umgang mit den Beteiligungsergebnissen für Bürgerinnen und Bürger transparenter vermittelt werden kann (vgl. hierzu auch die Empfehlungen in Kapitel 4.2).<sup>5</sup>

Die geringe durchschnittliche Rücklaufquote von 24 % lässt sich auf verschiedene Ursachen zurückführen. Es gibt aber keine Hinweise darauf, dass bestimmte Personengruppen systematisch die Teilnahme verweigern (z.B. sehr unzufriedene oder sehr zufriedene Teilnehmende). Daher dürfte dies die Ergebnisse nicht maßgeblich verzerren. Dennoch müssen Maßnahmen diskutiert werden, um den Rücklauf zu erhöhen (z.B. Verkürzung der Fragebögen, online-Evaluationen ...), um die Teilnehmendenbefragungen weiter sinnvoll durchführen zu können. Sie sind die einzige effiziente Möglichkeit, die Meinungen der Teilnehmenden zu erfassen. Alternative Methoden (z.B. Beobachtungen oder Interviews vor Ort) erscheinen dazu nicht geeignet. Außerdem sollten die Befragungsergebnisse den Moderatoren regelmäßig weitergeleitet werden, um ihnen ein Feedback des Abends zu geben.

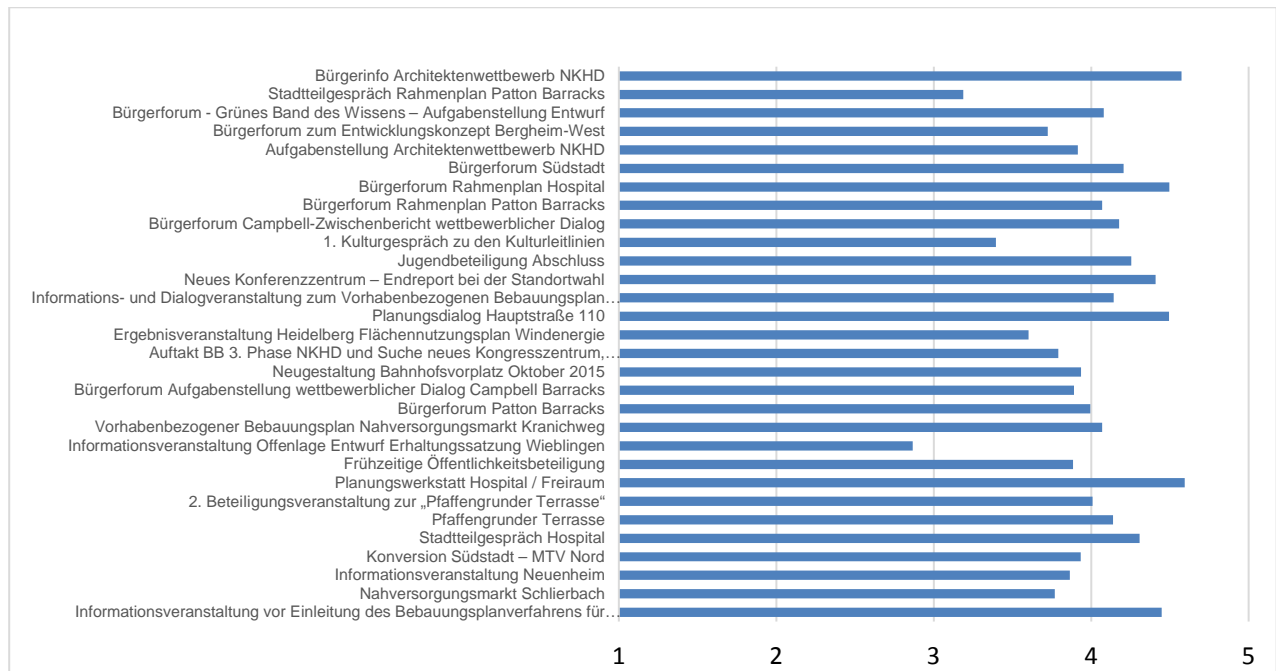
**Abb. 4: Durchschnittliche Bewertung der Veranstaltungen insgesamt**



Quelle: Eigene Auswertungen. Antwortvorgaben von (1) stimme überhaupt nicht zu bis (5) stimme voll und ganz zu.

<sup>5</sup> Die gleichfalls etwas gedämpfte Bewertung der „Ergebniszufriedenheit“ ist darauf zurückzuführen, dass in Projekten in der Regel nicht alle Interessen gleichermaßen befriedigt werden können. Dies wird hinzunehmen sein, ohne etwas daran ändern zu können.

**Abb. 5: „Aggregierte Gesamtbewertung“ nach Einzelveranstaltungen**



Quelle: Eigene Auswertungen.

Ein letzter Blick gilt drei Prozessen, die sich mit mehreren Veranstaltungen über einen längeren Zeitraum hingezogen haben (vgl. Tab. 2). Dabei wurden auch Beteiligte gefragt, die wiederholt an den Veranstaltungen teilgenommen haben. Die Befragtenzahlen sind diesbezüglich gering. Es deutet sich aber an, dass sich über die Zeit tatsächlich Vertrauen in die anderen Beteiligten und die Verwaltung entwickeln kann (Neues Konferenzzentrum; Konversion Südstadt). Im Fall „Patton Baracks“ war allerdings das Gegenteil der Fall. Wie das Werkstattgespräch im AK Bürgerbeteiligung zu diesem Projekt gezeigt hat, ist dies wahrscheinlich vor allem damit zu erklären, dass dem in den Veranstaltungen wiederholt zum Ausdruck gebrachten Wunsch, auf der Fläche auch besondere Wohnformen vorzusehen, vonseiten der Verwaltung und des Gemeinderats nicht Rechnung getragen wurde.

**Tab. 2: Entwicklung von Vertrauen durch Bürgerbeteiligung über verschiedene Veranstaltungen hinweg**

	Titel	Datum	TN-Zahl ca.	Mehrfach teilgenommen und an TN-Befragung mitgemacht N	Vertrauen in Beteiligte entwickelt	Vertrauen in Verwaltung entwickelt
<b>Neues Konferenzzentrum</b>						
1	Auftakt BB 3. Phase	11.11.2015	150	8-13	3,1	3,3
2	Endreport bei der Standortwahl	24.02.2016	120	13-22	4,2	4,1
3	Aufgabenstellung Architekten- wettbewerb	28.11.2016	40	4-6	4,3	3,5
4	Bürgerinfo Architekten-wettbewerb	06.03.2017	75	4-11	4,5	4,2
<b>Konversion Südstadt</b>						
1	Konversion Südstadt – MTV Nord	11.02.2015	207	31-41	3,5	3,3
2	Frühzeitige Öffentlichkeits- beteiligung	28.07.2015	240	17-20	3,6	3,5
3	Bürgerforum Zwischenbericht wettbewerblicher Dialog	27.04.2016	127	13-18	3,5	3,6
4	Bürgerforum Südstadt	05.10.2016	155	14-22	4,1	3,9
5	Bürgerforum - Grünes Band des Wissens – Aufgabenstellung Entwurf	07.02.2017	107	13-16	3,9	4,0
<b>Patton Baracks</b>						
1	Erstes Bürgerforum	17.09.2015	115	12-16	3,6	3,4
2	Bürgerforum Rahmenplan	26.07.2016	70	4	3,0	3,3
3	Stadtteilgespräch Rahmenplan	09.02.2017	65	4-8	2,0	1,8

Antwortmöglichkeiten: (5) „stimme voll und ganz zu“, (4) „stimme zu“; (3) „weder noch“, (2) „stimme eher nicht zu“, (1) „stimme überhaupt nicht zu“.

## 3.6 Erfahrungen der Verwaltung / Bericht der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung

### 3.6.1 Erfahrungen der Verwaltung

Die verwaltungsinterne Evaluation basiert auf zwei Untersuchungen: Einer Online-Umfrage der mit Bürgerbeteiligung befassten Ämter (N=51) im September/Oktober 2017 durch die Universität Stuttgart sowie den Auswertungen der qualitativen Gruppeninterviews mit neun Verwaltungsmitarbeitern/innen zu drei Beteiligungsprozessen (siehe 3.4). Die Ergebnisse wurden in der verwaltungsinternen „Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung“ diskutiert und daraus die folgenden Handlungsempfehlungen abgeleitet:

Aus Sicht der mit Bürgerbeteiligung befassten Beschäftigten der Verwaltung steckt in Bürgerbeteiligungsprozessen ein großes Potenzial, um die eigene Arbeit zu verbessern. Sie sehen Bürgerbeteiligung in der Summe eher positiv:

- Sie sehen tendenziell einen Informationsgewinn, der sich positiv auf die Planungen auswirkt.
- Sie nehmen tendenziell eine größere Zufriedenheit der Bürger mit den Ergebnissen der Planung wahr.
- Es wird tendenziell ein schnellerer Zuspruch im Gemeinderat wahrgenommen.
- Insgesamt ist auch die Zufriedenheit, wie die Beteiligungsprozesse im eigenen Amt umgesetzt werden, eher positiv.

Es gibt aber auch Kritik bzw. negative Erfahrungen:

- Für Bürgerbeteiligung muss zusätzlich Zeit investiert werden, u.a. durch Abendtermine. Dieser Aspekt kommt deutlich zum Ausdruck!

Das heißt, in der Verwaltung wird Bürgerbeteiligung mehrheitlich unterstützt. Allerdings muss ein Mehrwert durch die Prozesse erkennbar sein. Gleichzeitig muss der zusätzliche Arbeitsaufwand im Auge behalten werden. Um die Zufriedenheit der Beschäftigten in der Verwaltung mit Bürgerbeteiligung weiter zu stärken und die Arbeitsbelastung zu verringern, sollten zukünftig bei der Planung der Beteiligungsverfahren Folgendes beachtet werden:

- Klarstellung der Erwartungen zu Beginn: Was kann und soll durch Beteiligung konkret erreicht werden?
- Wie kann die Auswahl der Beteiligten erfolgen, um ein möglichst breites Meinungsbild zu bekommen, alle relevanten Interessen „am Tisch zu haben“ und die Dominanz von Partikularinteressen zu verhindern?
- Welche Formate eignen sich im jeweiligen Fall (breite Information der Bürgerinnen und Bürger oder eher intensive Diskussionen in kleinen Gruppen)?
- Wie kann ggfs. mit konträren Interessen umgegangen werden?
- Wie soll mit den Ergebnissen umgegangen werden?
- Wie kann ein Prozess so gestaltet werden, dass die aufgewendete Zeit mit dem zu erwarteten Nutzen in einem ausgewogenen Verhältnis steht?

Außerdem gaben bei der Online-Umfrage nahezu 60% der Befragten an, dass im eigenen Amt noch Lernbedarf zur Gestaltung von Beteiligungsprozessen besteht. Um die positiven Potenziale noch besser realisieren zu können (und ggfs. Unsicherheiten abzubauen), sollte ämterweit das Wissen zu den o.g. Punkten weiterentwickelt werden durch Schulungen und einen stärkeren verwaltungsinternen Erfahrungsaustausch.

### 3.6.2 Bericht der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung

#### a) Allgemeine bisherige Erfahrungen mit den Leitlinien und mit Bürgerbeteiligung

Aus Sicht der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung haben sich die im Jahr 2014 im Rahmen der ersten Evaluation dargelegten, grundsätzlich positiven Erfahrungen bestätigt: Die Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung geben Antworten auf für die Praxis relevanten Verfahrensfragen bei der Vorbereitung und Durchführung von Beteiligungsprojekten. Sie haben sich als hilfreiches und auch im Konfliktfall richtungsweisendes Instrumentarium erwiesen, um Beteiligungsverfahren gemeinsam mit den Akteuren aus Bürgerschaft, Verwaltung und Gemeinderat auf der Prozessebene erfolgreich zu steuern. Durch die Leitlinien werden die „Spielregeln“ der Beteiligung für alle Akteure nachvollziehbar und ihr Einhalten kann überprüft werden. Dies, so die Praxiserfahrung, verleiht den Verfahren selbst Legitimität. Darüber hinaus helfen die Leitlinien der internen Steuerung von Beteiligungsprozessen. Vor allem durch ein integriertes Projekt- und Beteiligungsmanagement gelingt es im Verlauf eines Planungsverfahrens immer wieder die Schnittstellen zu finden, an denen Hinweise aus der Bürgerbeteiligung der Weiterentwicklung des Vorhabens dienen. Diese Schnittstellen müssen allerdings so definiert werden, dass die aus Sicht der Bürgerschaft / Öffentlichkeit entscheidenden Fragen tatsächlich zur Diskussion stehen und zu diesen auch noch Handlungsspielräume bestehen. Eine Fortschreibung bzw. Änderung der Leitlinien erscheint aus der praktischen Arbeit heraus nicht notwendig. Vielmehr sollten die Erfahrungen kontinuierlich reflektiert werden, um die Qualität der Prozesse in der Praxis weiter zu verbessern.

#### b) Bemühungen um eine möglichst „breite“ Beteiligung

Ziel einer breiten Beteiligung ist es, möglichst viele, unterschiedliche und auch kontroverse Interessen innerhalb der Bevölkerung / Gesellschaft sichtbar zu machen und miteinander in den Dialog treten zu lassen. Problematisch ist dabei häufig die Integration bildungsferner Gruppen, aber auch die Mobilisierung jüngerer Menschen. Positive Erfahrungen wurden in Heidelberg diesbezüglich mit Hilfe zielgruppenspezifischer Beteiligungsformate gemacht, z.B. im Rahmen des dialogischen Planungsprozesses Konversion zur Fläche „Patton Barracks“ im Mörgelgewann (Kooperation mit dem Caritas-Verband). Entsprechendes gelang auch bei der Bürgerbeteiligung zum Entwicklungskonzept Bergheim-West (Kooperation mit dem Kulturfenster e.V. und dem DAI). Zweitens hat sich das Instrument der Interessen-, Zielgruppen- und Akteursanalyse im Vorfeld der Prozesse als hilfreich erwiesen. Dabei werden unterschiedliche Interessen identifiziert und „Multiplikatoren“ ausfindig gemacht, die diese Interessenslagen vertreten und in ihrem Umfeld zur Mitwirkung an den Beteiligungsverfahren mobilisieren. Drittens werden immer häufiger „Zufallsbürger“ in Beteiligungsprozesse integriert, die zu einem besseren Gleichgewicht zwischen der „organisierten“ Bürgerschaft und der „nicht organisierten Bevölkerung“ beitragen. Zu allen drei Strategien gibt es in Heidelberg bereits positive Erfahrungen. Daher sollen sie in Zukunft weiterverfolgt werden.

#### c) Online Beteiligung

Online-Beteiligung gab es erstmals bei der Standortsuche für das Neue Konferenzzentrum, anschließend bei der Beteiligung zum Thema Windenergie. Auch in Zukunft sollte bei Beteiligungsverfahren geprüft werden, ob eine Online-Beteiligung mit Blick auf den Beteiligungsgegenstand und / oder die zu erreichenden Zielgruppen geeignet erscheint. Dabei ist jedoch immer eine Verzahnung von Online-Formaten und Präsenzveranstaltungen wichtig. Dies stellt sicher, dass sich auch Bevölkerungsgruppen einbringen können, die über keinen Internetzugang verfügen oder diese Art der Beteiligung nicht wollen. Außerdem kann der sehr wichtige persönliche Austausch sowohl zwischen Bürgerschaft und Verwaltung als auch zwischen Bürgerinnen und Bürgern mit unterschiedlichen Interessen und Sichtweisen zwar durch Online-Formate ergänzt, aber nicht ersetzt werden.

#### d) Kinder- und Jugendbeteiligung

Schon seit einiger Zeit bemüht sich die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung auch für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an ausgewählten Vorhaben der Stadt. Dabei findet eine enge Kooperation sowohl mit dem Kinder- und Jugendamt statt, als auch mit den Fachämtern, deren Projekte für das städtische

Lebensumfeld von Kindern und Jugendliche besonders wichtig sind (u.a. das Landschafts- und Forstamt, das Stadtplanungsamt, das Amt für Verkehrsmanagement). Gleichmaßen wichtig ist die Kooperation mit den Schulen, der verbandlichen und offenen Kinder- und Jugendarbeit, dem Jugendgemeinderat, den Kinderbeauftragten, etc. Dank der intensiven Unterstützung aller genannten Kooperationspartner und der sehr guten Zusammenarbeit konnten die Heidelberger Kinder und Jugendlichen in den Jahren 2016 und 2017 an folgenden Projekten / Vorhaben der Stadt beteiligt werden:

- Haus der Jugend: Beteiligung von Jugendlichen zur Sanierung und Umgestaltung des Hauses,
- Bahnstadt, Pfaffengrund, Wieblingen: Beteiligung von Kindern und Jugendlichen zu Spiel-, Bewegungs- und Skateflächen,
- Südstadt: Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen des Wettbewerbs „DER ANDERE PARK“ zu den Freiräumen auf der Konversionsfläche.

Die kinder- und jugendadäquate Herangehensweise, die spezifischen Beteiligungsmethoden sowie die intensivere Mobilisierung haben sich als notwendig und erfolgreich erwiesen, um Kinder und Jugendliche zu erreichen und sie zu den sie betreffenden Projekten wirklich zu beteiligen. Eine wichtige Rolle spielt dabei auch der 2016 gemeinsam mit dem Kinder- und Jugendamt gegründete „Arbeitskreis Kinder- und Jugendbeteiligung“. Die eingeschlagenen Wege der Kinder- und Jugendbeteiligung müssen in Zukunft weiterentwickelt werden.

e) Zusammenarbeit mit den Fachämtern

Die Zusammenarbeit zwischen den Fachämtern und der Koordinierungsstelle ist in der Regel konstruktiv, zielorientiert und angenehm. Die Intensität der gewünschten Beratung und Begleitung ist unterschiedlich, allerdings wird die Unterstützung der Koordinierungsstelle immer stärker in Anspruch genommen. In der Summe hat die Arbeitsbelastung der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung sowohl hinsichtlich der beratenden Aufgaben als auch bei den beiden großen Projekten mit eigener Federführung (Planungsprozess Konversion sowie Öffentlichkeitsbeteiligung zum Masterplan Neuenheimer Feld / Neckarbogen) sehr stark zugenommen. Dies ist durch die wachsende Zahl von Projekten mit Bürgerbeteiligung begründet, aber auch durch die Komplexität und Konflikthaftigkeit einzelner Vorhaben.

f) Unterstützung bei der Organisation von Beteiligungsveranstaltungen

Eine deutliche Erleichterung und Entlastung für die Fachämter bei der Organisation von Beteiligungsprozessen ist mittlerweile die Möglichkeit, hierfür die „Heidelberger Dienste“ in Anspruch nehmen zu können. Das Angebot umfasst alles, was für eine gute Veranstaltung benötigt wird, von der Technik für Präsentationen über Stehtische und Stellwände bis hin zu den Getränken oder auch personeller Unterstützung bei der Organisation vor Ort.

g) Erfahrungsaustausch und fachliche Weiterentwicklung

Aufgrund ihrer mittlerweile intensiven Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung, wird die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung immer wieder zur Vorträgen eingeladen. Im Herbst 2017 veranstaltete das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) in Heidelberg ein Seminar zum Thema „Verbindliche Spielregeln für Bürgerbeteiligung – Konsequenzen für das Verwaltungshandeln“, das bundeweit von Führungs- und Fachpersonal aus den Bereichen Bürgerbeteiligung, Stadtentwicklung und -planung starken Zuspruch fand. Der eigenen fachlichen Weiterentwicklung dient u.a. die aktive Mitwirkung in verschiedenen Netzwerken zur Bürgerbeteiligung (Stiftung Mitarbeit; Deutsches Institut für Urbanistik (difu)). Besonders zu nennen ist das bundesweite Netzwerk „Allianz Vielfältige Demokratie“ der Bertelsmann Stiftung. Ergebnisse dieser Netzwerkarbeit mit Akteuren auf Bundes-, Landes-, und Kommunalebene zum Thema Bürgerbeteiligung sind zahlreiche Broschüren mit Handlungsanweisungen für die praktische Arbeit, aber auch mit Impulsen für die Weiterentwicklung einer vielfältigen Demokratie. Über den Erfahrungsaustausch hinaus hat auch die Wissenschaft ein gesteigertes Interesse an den Heidelberger Erfahrungen (Anfragen für Forschungsprojekte und zu Seminararbeiten an die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung).



### **3.7 Die Sicht von Vertreter/innen des Gemeinderats nach der Rückkopplung der Zwischenergebnisse der Evaluation**

Die Zwischenergebnisse aus den einzelnen Diskussionsbausteinen wurden im März 2018 mit Vertreter/innen des Gemeinderats diskutiert. Zwei Fragen waren abschließend für die Vertreter/innen der Politik besonders wichtig. Antworten auf sie sollten zukünftig expliziter für die Politik aufbereitet werden, um die Beteiligungspraxis in Heidelberg konstruktiv weiterzuentwickeln:

1. Wie wird sichergestellt, dass bei Beteiligungsprozessen nicht nur „die üblichen Verdächtigen“ teilnehmen und damit zumindest eine gewisse „Repräsentativität“ im Hinblick auf die am Thema Interessierten gewährleistet wird?

Auf diese Frage wird in den Ausführungen der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung in Kapitel 3.6.2 ausführlicher eingegangen.

2. Wie kann auch die Politik besser verstehen, welche Ergebnisse Bürgerbeteiligung gebracht hat und wie die Verwaltung damit umgegangen ist, bzw. was davon sich warum und was nicht in der GR-Vorlage wiederfindet?

Dieser Punkt kam auch bei den Werkstattgesprächen des „Arbeitskreises Bürgerbeteiligung“ wiederholt zur Sprache (vgl. Kapitel 3.3). Daher setzte der AK eine Unterarbeitsgruppe ein, um hierzu im dialogischen Austausch konkretere Handlungsempfehlungen zu entwickeln. Diese sind Teil der Empfehlungen am Ende dieses Evaluationsberichtes (vgl. Kapitel 4).

## 4. Empfehlungen

Bürgerbeteiligung ist der Bürgerschaft Heidelbergs sehr wichtig (vgl. 3.1). Am 25. Juli 2012 wurden die Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg sowie die Satzung und die entsprechende Verwaltungsvorschrift vom Gemeinderat verabschiedet, um der Bürgerschaft ergänzend zu den bereits vorhandenen Beteiligungsmöglichkeiten weitere Gelegenheiten zu geben, sich in wichtige Projekte der Stadt einbringen zu können. Ein Element der Leitlinien ist die regelmäßige Evaluation ihrer Anwendung, um diese und die Beteiligungsprozesse selbst kontinuierlich zu verbessern (vgl. Leitlinien 11.1).

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 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?

Die folgenden Empfehlungen beziehen sich auf die genannten Fragen. Sie wurden zum größten Teil vom „Arbeitskreis Bürgerbeteiligung“ und seiner „Unterarbeitsgruppe zur Dokumentation und zum Umgang mit den Ergebnissen von Bürgerbeteiligung“ entwickelt.

## 4.1 Keine Veränderungsbedarfe bei den Leitlinien

Der „Arbeitskreis Bürgerbeteiligung“ sieht momentan keinen inhaltlichen Änderungsbedarf an den Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg.

## 4.2 Anpassungsbedarfe bei der konkreten Umsetzung der Leitlinien auf Prozessebene

### 4.2.1 Präzisierung der Moderationsziele durch die Definition von „Ergebniskategorien“ im Sinne eines Erwartungsmanagements

Bei der Entwicklung des Beteiligungskonzeptes sollten außer dem Beteiligungsgegenstand auch konkrete Moderationsziele im Sinne von „Ergebniskategorien“ präzisiert werden. Dies sollte in Absprache zwischen dem Fachamt, dem Moderationsbüro, dem Koordinationsbeirat bzw. der prozessbegleitenden Arbeitsgruppe und der Koordinierungsstelle erfolgen. Diese „Ergebniskategorien“ dienen dem gemeinsamen Erwartungsmanagement. „Ergebniskategorien“ von Bürgerbeteiligung können – je nach Problemstellung – u.a. sein:

- a. „die Bürgerschaft besser informieren“,
- b. „verschiedene Interessen identifizieren“,
- c. „Ängste heraushören“,
- d. „Argumente für unterschiedliche Einschätzungen oder Positionen heraushören“,
- e. „Inhalte erarbeiten“,
- f. „einen möglichen Konsens erarbeiten“ oder
- g. „Konflikte präzisieren“.

Die gewählten Veranstaltungsformate sollen explizit auf die erwarteten Ergebniskategorien hin ausgerichtet sein. Hier kommt der Moderation aufgrund ihrer Erfahrungen eine wesentliche beratende Funktion zu – auch als Hilfestellung für die Verwaltung.

Die Beteiligungsgegenstände, die angestrebten Ergebniskategorien (siehe oben) sowie der weitere Umgang mit den Ergebnissen sollen frühzeitig und so klar wie möglich an die Bürger kommuniziert werden.

### 4.2.2 Dokumentation der Ergebnisse

Während der Entwicklung des Beteiligungskonzeptes sollten sich Fachamt, die prozessbegleitende Arbeitsgruppe (oder der Koordinationsbeirat) unter Einbeziehung des Moderationsbüros und der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung frühzeitig – in Abhängigkeit vom Beteiligungsgegenstand und der erwarteten Ergebniskategorie (vgl. 4.2.1) – über die Dokumentation der Ergebnisse einigen. Ggfs. muss schon an dieser Stelle darüber nachgedacht werden, ob eine Kondensierung, eine Priorisierung oder eine Gewichtung einzelner Argumente vorgenommen werden kann oder soll (und wenn ja, wie), um die Weiterverarbeitung der Ergebnisse sinnvoll gestalten zu können.

In der Vorhabenliste sollte ein Link stehen, unter welchem die Dokumentationen der Ergebnisse der Bürgerbeteiligung zu finden sind.

#### **4.2.3 Umgang mit den Ergebnissen durch das Fachamt/die Verwaltung**

Die Verarbeitung der Ergebnisse durch die Verwaltung kann in manchen Fällen in Form einer tabellarischen Darstellung erfolgen mit Angaben, welche Aspekte aus der Bürgerbeteiligung aufgenommen/nicht aufgenommen wurden, inklusive einer Begründung.

Allgemeine Standards für die Darstellung des Umgangs mit den Ergebnissen von Beteiligungsverfahren durch die Fachämter erscheinen aber nicht als sinnvoll. Allerdings sollte frühzeitig (möglichst im Rahmen der Entwicklung des Beteiligungskonzepts) eine Transparenz schaffende und zugleich für die Verwaltung „effiziente“ Form der Dokumentation festgelegt werden.

Die Dokumentation der Ergebnisse sollte über einen Link in der Vorhabenliste einsehbar sein (vgl. 4.2.2). Außerdem könnte die Verwaltung die Dokumentation an diejenigen Beteiligten per Mail verschicken, die am Beteiligungsprozess teilgenommen und ihre Mail-Adressen hinterlegt haben.

#### **4.2.4 Schnittstelle zwischen Verwaltung und Politik**

Die Gemeinderatsmitglieder verstehen ihre Rolle bei den Beteiligungsprozessen ganz unterschiedlich. Bei den Beteiligungsveranstaltungen reicht dieses Spektrum von der bewussten Nicht-Teilnahme („Wir sind später dran“) über das interessierte Zuhören bis zum Mitdiskutieren. Das Selbstverständnis, dass die inhaltliche Diskussion zu einem späteren Zeitpunkt im Gemeinderat stattfindet und man sich deshalb eher zurückhält, überwiegt jedoch. Hilfreich kann im Einzelfall die aktive Einbindung von Gemeinderatsmitgliedern bei der Prozessbegleitung sein (wie beispielsweise auf Wunsch der Stadträte bei dem über mehrere Jahre laufenden dialogischen Planungsprozess Konversion über die prozessbegleitenden Arbeitsgruppen in den entsprechenden Stadtteilen praktiziert). Auf Stadtteilebene sind hier aber in der Regel zunächst die Bezirksbeiräte die Ansprechpartner, bevor die Beteiligungskonzepte dann in den gemeinderätlichen Gremien beraten und beschlossen werden.

Das Kapitel zu Bürgerbeteiligung in den Beschlussvorlagen für den GR sollte teilweise etwas umfassender sein und möglichst einheitlich strukturiert werden. Die Beteiligungsgegenstände, Ergebniskategorien (vgl. 4.2.1) und Beteiligungsformate, Informationen über die Auswahl der Beteiligten sowie - soweit möglich - als besonders wichtig erkennbare Ergebnisse oder Diskussionspunkte sollten herausgestellt werden. Auch gegensätzliche bzw. unterschiedliche Positionen innerhalb der Bürgerschaft sollten dokumentiert werden. Weichen als zentral erkennbare Ergebnisse der Bürgerbeteiligung von dem Beschlussvorschlag der Verwaltung ab, sollte dies in der entsprechenden Beschlussvorlage dokumentiert und begründet werden. Das ist ebenso hilfreich für die Bürgerschaft wie für den Gemeinderat. Zahlreiche Elemente einer solchen Dokumentation sollten zu diesem Zeitpunkt bereits vorliegen und damit keinen weiteren Aufwand für die Verwaltung darstellen. Ein entsprechendes Dokumentationsschema sollte zur Erleichterung der Formulierung vorbereitet werden.

#### **4.2.5 Umgang mit den Beteiligungsergebnissen durch die Politik**

Zu jedem Beteiligungsprozess sollten abschließend die Ergebnisse der Rats-Entscheidung mit der Begründung aus der GR-Vorlage (vgl. 4.2.2) auf der entsprechenden Projekt- oder Beteiligungsseite veröffentlicht werden (mit Abweichungen der Entscheidung im GR von der Verwaltungsvorlage). Freiwillige ergänzende Stellungnahmen einzelner Ratsfraktionen können an dieser Stelle ebenfalls dokumentiert werden (z. B. wenn entsprechende Begründungen/ Stellungnahmen einzelner Fraktionen im Stadtblatt veröffentlicht wurden).

Die Dokumentation und Veröffentlichung von kontroversen Entscheidungen im GR in Form eines Protokolls wird aktuell bereits praktiziert. Diese Teile der Protokolle sollten bei vorausgegangener Bürgerbeteiligung den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern, die ihre Email-Adresse dafür zur Verfügung gestellt haben, ebenfalls bekannt gemacht werden. Ggfs. kann dies auch über den Link zu den Ergebnissen auf der Vorhabenliste nachvollziehbar gemacht werden (vgl. 4.2.2).

#### **4.2.6 Erhöhung des Rücklaufs der Teilnehmerbefragungen**

Standardisierte Teilnehmerbefragungen sind die einzige effiziente Möglichkeit, die Meinungen der Teilnehmenden zu den verschiedenen Beteiligungsveranstaltungen effizient zu erfassen. Alternative Methoden (z.B. Beobachtungen oder Interviews vor Ort) erscheinen dazu nicht geeignet. Zur Erhöhung der in den letzten Jahren deutliche geringeren Rücklaufquote müssen Maßnahmen diskutiert und umgesetzt werden, diese wieder zu erhöhen. Denkbar wären z.B. eine Verkürzung des Fragebogens oder online-Evaluationen. Darüber hinaus sollten die Befragungsergebnisse über das Internet öffentlich gemacht und sowohl den Moderatoren als auch den Verantwortlichen in der Verwaltung regelmäßig weitergeleitet werden, um ihnen ein Feedback des Abends zu geben (Lob und Kritik) und ein frühzeitiges und konstruktives Lernen aus den Beteiligungsprozessen zu ermöglichen.

#### **4.2.7 Systematische Sammlung der Beteiligungsaktivitäten in einer Beteiligungsdatenbank**

Um die Entwicklung von Bürgerbeteiligung in Heidelberg noch besser nachvollziehen zu können, sollte in der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung ein „Beteiligungsarchiv“ angelegt werden, in dem mit möglichst wenig Aufwand relevante Angaben zu den einzelnen Beteiligungsprozessen erfasst werden.

### **4.3 Fortführung des Arbeitskreises „Bürgerbeteiligung“**

Der trialogisch besetzte „Arbeitskreis Bürgerbeteiligung“ sollte seine Arbeit zukünftig mit zwei Treffen pro Jahr weiterführen, um die Entwicklung von Bürgerbeteiligung in Heidelberg kontinuierlich weiter zu beobachten, Optimierungspotenziale zu identifizieren, aber auch um erzielte Erfolge zu dokumentieren.

Zentral soll dabei weiterhin die trialogische Zusammensetzung sein, die verschiedene Perspektiven auf die Beteiligungsprozesse ermöglicht.

Bei der nächsten Evaluation sollte u.a. untersucht werden, in wie weit die hier genannten Empfehlungen umgesetzt werden konnten und ob dies aus Sicht der verschiedenen Akteursgruppen zu Verbesserungen beitragen konnte. Außerdem sollte der nächste Evaluationsbericht einen expliziten Abschnitt enthalten bezüglich der Auswahl der Beteiligten und der Breite verschiedener Interessen bei einzelnen Beteiligungsveranstaltungen, um die diesbezüglichen Fragen der Gemeinderatsvertreter/innen beantworten zu können. Wie dies genau geschehen kann, sollte im „Arbeitskreis Bürgerbeteiligung“ diskutiert werden.