

Dialogische Bürgerbeteiligung:
Kosten- und Nutzenwahrnehmungen
in der Bürgerschaft, der Verwaltung
und der Politik¹

Universität Stuttgart
Institut für Sozialwissenschaften
Prof. Dr. Angelika Vetter
Saskia Goldberg, M.A.
Breitscheidstr. 2
70174 Stuttgart
Mail: angelika.vetter@sowi.uni-stuttgart.de
saskia.goldberg@sowi.uni-stuttgart.de

¹ Wir danken der Stadt Heidelberg, besonders der Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung und unseren Interviewpartnern aus der Bürgerschaft, der Politik und der Verwaltung für ihre inhaltliche Unterstützung, sowie der Fritz Thyssen-Stiftung für die finanzielle Unterstützung dieses Projektes.

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangssituation und Fragestellungen	3
2. Forschungsdesign	4
2.1 Fallauswahl	4
2.2 Auswahl der Interviewpartner	9
2.3 Datenerhebung: Fokusgruppeninterviews mit schriftlicher Befragung.....	9
2.4 Auswertungsmethode	9
3. Zusammenfassung der Ergebnisse	11

1. Ausgangssituation und Fragestellungen

Bisherige Forschungen zu dialogischen Beteiligungsprozessen konnten zeigen, dass diese durchaus positive Auswirkungen auf politische Strukturen, auf die beteiligten Akteure, die behandelten Themen und die Qualität der Entscheidungen haben können. Allerdings hängen die Wirkungen u.a. ab von den jeweiligen Rahmenbedingungen, den beteiligten Akteuren (u.a. deren Vorerfahrungen), den jeweiligen Themen (Konflikthaltigkeit), von der Ausgestaltung der Prozesse (Auswahl und Zusammensetzung der Beteiligten; Art der Moderation; Kommunikation).

Wenig beleuchtet wurde bislang, welche Mehrwerte sich verschiedene Beteiligte von einem Beteiligungsprozess erwarten. Wird durch die Beteiligung ein Mehrwert erkannt – so unsere Annahme – steigert dies einerseits die Bereitschaft zur Beteiligung bzw. Initiierung von Prozessen. Andererseits können daraus Überlegungen abgeleitet werden, wie konkrete Beteiligungsprozesse angelegt werden sollten, um die Realisierung der erwarteten Mehrwerte zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund fragen wir in diesem Projekt:

1. Welche Mehrwerte erwarten unterschiedliche Akteursgruppen von Bürgerbeteiligung, vor dem Hintergrund, dass Erwartungen in Form von Kosten und Nutzen die Bereitschaft beeinflussen, sich an entsprechenden Prozessen zu beteiligen oder sie zu unterstützen?
2. Wie bewerten unterschiedliche Akteursgruppen abschließend verschiedene Aspekte (Kosten/Nutzen) dialogischer Beteiligungsprozesse vor dem Hintergrund, dass aus diesen konkreten Erfahrungen Enttäuschungspotenziale identifiziert, aber auch Gewinnchancen abgeleitet werden können, die wiederum für die zukünftige Unterstützung dialogischer Beteiligungsprozesse relevant sind?
3. Von welchen Prozesseigenschaften (und Rahmenbedingungen) hängt die Beurteilung (Kosten-/Nutzenwahrnehmung) konkreter Beteiligungsprozesse ab, vor dem Hintergrund, dass die zukünftige Gestaltung von Prozessen wiederum deren Unterstützung fördern kann?
4. Welche Schlussfolgerungen ergeben sich dadurch – unabhängig von der normativen Befürwortung oder Ablehnung von mehr dialogischer Bürgerbeteiligung – für einen sinnvollen weiteren Ausbau derselben?

Wir beantworten diese Fragen auf Basis einer vergleichenden qualitativen Studie von drei Beteiligungsprozessen in der Stadt Heidelberg, die zwischen 2013 und 2016 stattgefunden haben. Es folgt eine Übersicht über unser Forschungsdesign, gefolgt von der Präsentation der Ergebnisse: Zunächst stehen die untersuchten Prozesse im Mittelpunkt, dann der Vergleich der befragten Akteure im Hinblick auf ihre Ausgangserwartungen und ihre abschließenden Prozessbewertungen. Das Fazit bilden Handlungsempfehlungen.

2. Forschungsdesign

Die Untersuchung basiert auf drei qualitativen Fallstudien, ergänzt um ein „quantitatives“ Element. Zum einen fragen wir nach gruppenspezifischen Einstellung zur Bürgerbeteiligung (Politik, Bürgerschaft und Verwaltung) bzw. die Kosten- und Nutzenwahrnehmung dieser Akteure im Vorfeld konkreter Beteiligungsprozesse (Erwartung). Daraus wollen wir schließen, welche Aspekte vorab bei der Planung von Beteiligungsprozessen mitgedacht werden müssen (wo die erwarteten Mehrwerte für einzelne Gruppen liegen), um abschließend zu einem möglichst „erfolgreichen“ Prozess beizutragen.

Zum anderen interessiert uns, wie die tatsächlichen Kosten- und Nutzenwahrnehmung in diesen Akteursgruppen nach den Beteiligungsprozessen sind (Bewertung bzw. wahrgenommene realisierte Mehrwerte), um einerseits in Verbindung mit den Ausgangs- und Prozessbedingungen Erklärungen für abschließenden Bewertungen zu erhalten und diese Informationen für die Gestaltung zukünftiger Beteiligungsprozesse nutzen zu können.

2.1 Fallauswahl

Um die Kontextvariation unserer Fälle möglichst gering zu halten untersuchen wir drei Beteiligungsprozesse in derselben Stadt, die im Zeitraum zwischen 2013 und 2016 stattgefunden haben. Heidelberg war die erste Stadt Deutschlands, die im Jahr 2012 Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung verabschiedet hat. In Zusammenarbeit mit der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung wurden für die Untersuchung drei abgeschlossene Beteiligungsprozesse (bzw. abgeschlossene Beteiligungsphasen bei umfassenden Bauprojekten) ausgewählt, um diese im Detail retrospektiv zu untersuchen. Die letztendliche Fallauswahl wurde vom Arbeitskreis „Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg“ bestätigt (vgl. Tab. 1). Konstant gehalten wurde bei der Fallauswahl nicht nur das städtische Umfeld, sondern auch das Politikfeld: Es handelt sich um Beteiligungsprozesse zu geplanten Infrastrukturmaßnahmen, die grundsätzlich eher konfliktartig sind. Varianz zwischen den Fällen besteht demgegenüber in

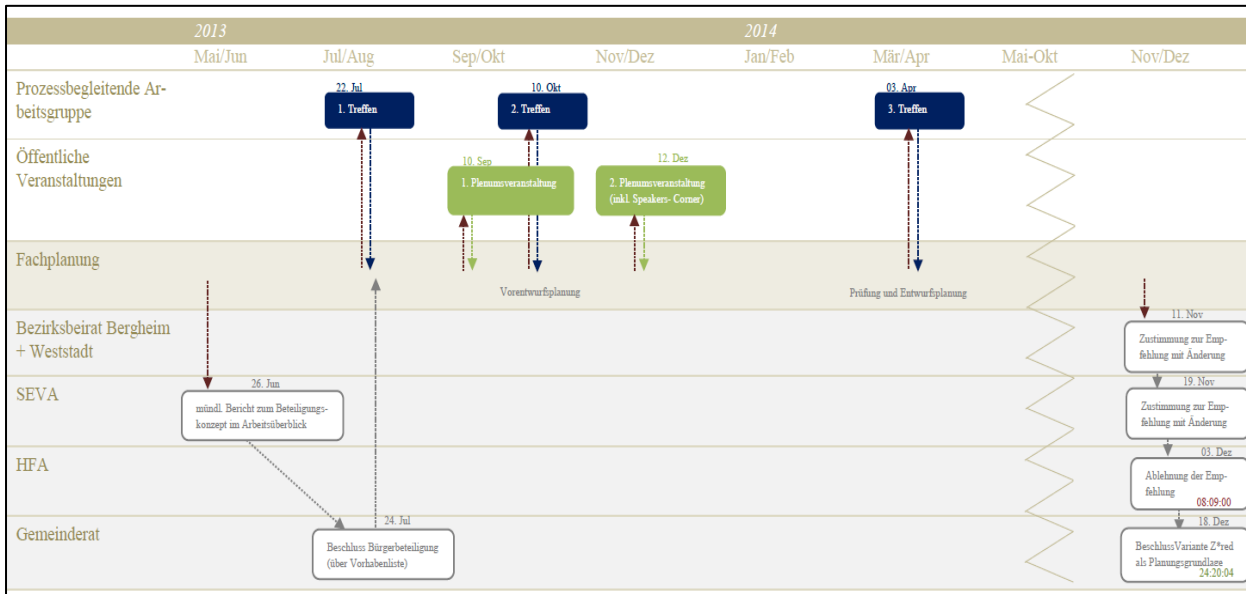
- der Architektur der Prozesse: Umfang und Gestaltung der Prozesse (Kombination z.B. von planenden prozessbegleitenden Arbeitsgruppe und Öffentlichkeitsbeteiligung, kleinere inhaltlichen Arbeitsgruppen, planenden prozessbegleitenden Arbeitsgruppen und mehreren größeren öffentlichen Veranstaltungen etc.; vgl. Abb. 1 bis 3);
- der Konflikthaftigkeit der Prozesse, wobei Beteiligungsprozesse bei geplanten Infrastrukturmaßnahmen grundsätzlich eher konfliktartig sind (Beurteilungsbasis: Einschätzung durch die Mitarbeiter der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung und die Moderatoren der Prozesse);
- der Zusammensetzung der Akteure (Bürger; involvierte Ämter bzw. Planer aus der Verwaltung).

Tabelle 1: Übersicht über zentrale Merkmale der ausgewählten Beteiligungsprozesse

	Verlegung Haltestelle Bahnhof-Nord	Parkraum- management Handschuhsheim	Konversion Hospital (Rahmenplan)
<i>Zielsetzung</i>	Ausgestaltung der Haltestellenverlegung	Erstellung eines Parkraumkonzepts	Nachnutzung der Konversionsfläche
<i>primäre Verwaltungsanbindung</i>	Amt für Verkehrsmanagement	Amt für Verkehrsmanagement	Stadtplanungsamt, Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Dezernat für Konversion und Finanzen
<i>Konflikthaltigkeit aus Sicht der Moderatoren</i>	hoch	mittel	moderat
<i>Prozessdauer/- zeitraum</i>	kurz 4 Monate Sep. 2013 bis Dez. 2013	mittel 11 Monate Mai 2015 bis März 2016	lang knapp drei Jahre Nov. 2013 bis Sep.2016
<i>Prozessbegleitung</i>	<ul style="list-style-type: none"> Externe Moderation 	<ul style="list-style-type: none"> Interne und Externe Moderation 	<ul style="list-style-type: none"> Externe Moderation
<i>Prozessplanung</i>	<ul style="list-style-type: none"> Prozessbegleitende Arbeitsgruppe (3 Treffen) 	<ul style="list-style-type: none"> -- 	<ul style="list-style-type: none"> Prozessbegleitende Arbeitsgruppe (8 Treffen)
<i>Prozessarchitektur</i> <i>Beteiligung einer breiteren Öffentlichkeit</i>	<ul style="list-style-type: none"> 1. Plenumsveranstaltung mit Thementischen im Sep. 2013, Vorstellung der Rahmenbedingungen und Sammlung von Anregungen 2. Plenumsveranstaltung inklusive Speakers Corner im Dez. 2013, Vorstellung der Vorentwurfsplanung, die auf Basis der 1. Veranstaltung erstellt wurde 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Treffen der geschlossenen Arbeitsgruppe (Vertretern des Bezirksbeirats, Stadtteilvereins, weiterer Institutionen sowie durch Los ermittelte Anwohner) 2. Treffen der geschlossenen Arbeitsgruppe 3. Treffen der geschlossenen Arbeitsgruppe 4. Öffentliche Informations- und Diskussionsveranstaltung zum Konzeptentwurf im März 2016 5 abschließendes Treffen der geschlossenen Arbeitsgruppe 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Begehung 2. Bürgerforum (Nov. 2013): 7 Thementische 3. Bürgerforum (April 2014): 5 Thementische 4. Öffentliches Kolloquium und Begehung 5. Auslobung städtebaulicher Wettbewerb mit Bürgervertretern 6. Stadtteilgespräch im März 2015 7. Planungswerkstatt „Freiraum“ im Juli 2015 mit vier Werkstattgruppen 8. Bürgerforum im Sep. 2016, Diskussion des Rahmenplans an drei Thementischen
<i>Teilnehmende</i>	ca. 60	bis 150	bis 150
<i>Abschluss</i>	Grundsatzbeschluss GR im Dez. 2014, Entwurfsplanung abgeschlossen z.Z. im Planfeststellungsverfahren	Umsetzungsbeschluss GR im Juni 2016, Einführung im Februar 2017	bisher offen, Rahmenplanung soll bis Ende 2016 erfolgen

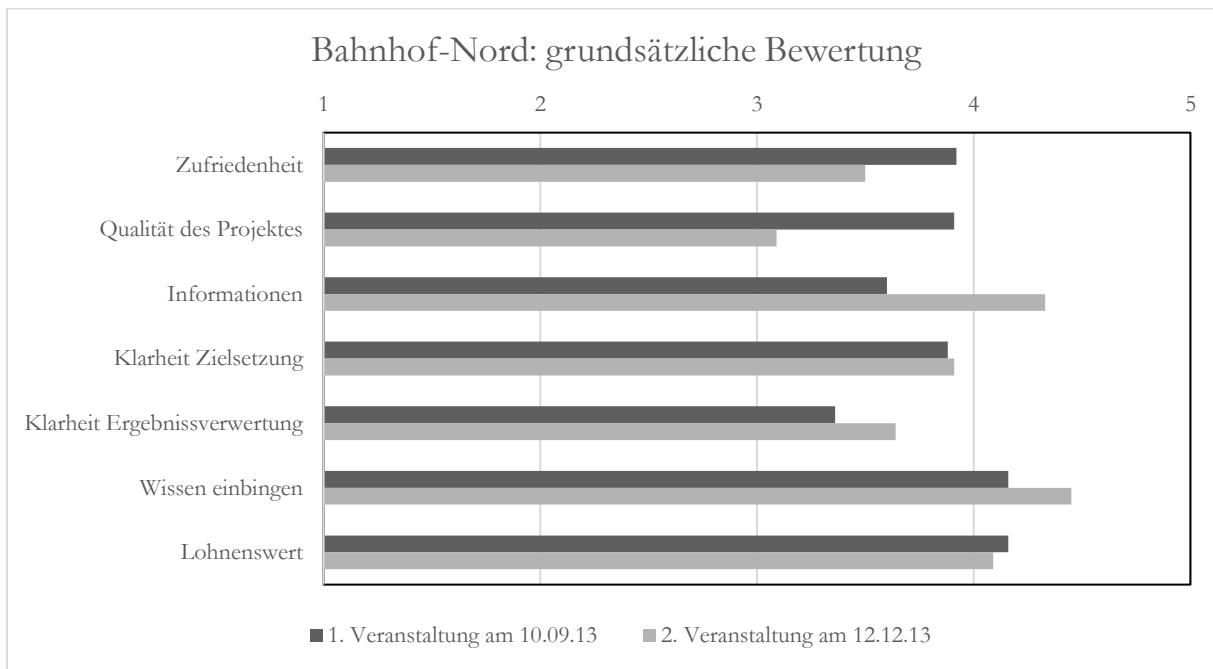
Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 1: Prozessarchitektur Haltestellenverlegung „Hauptbahnhof Nord“



Quelle: eigene Darstellung.

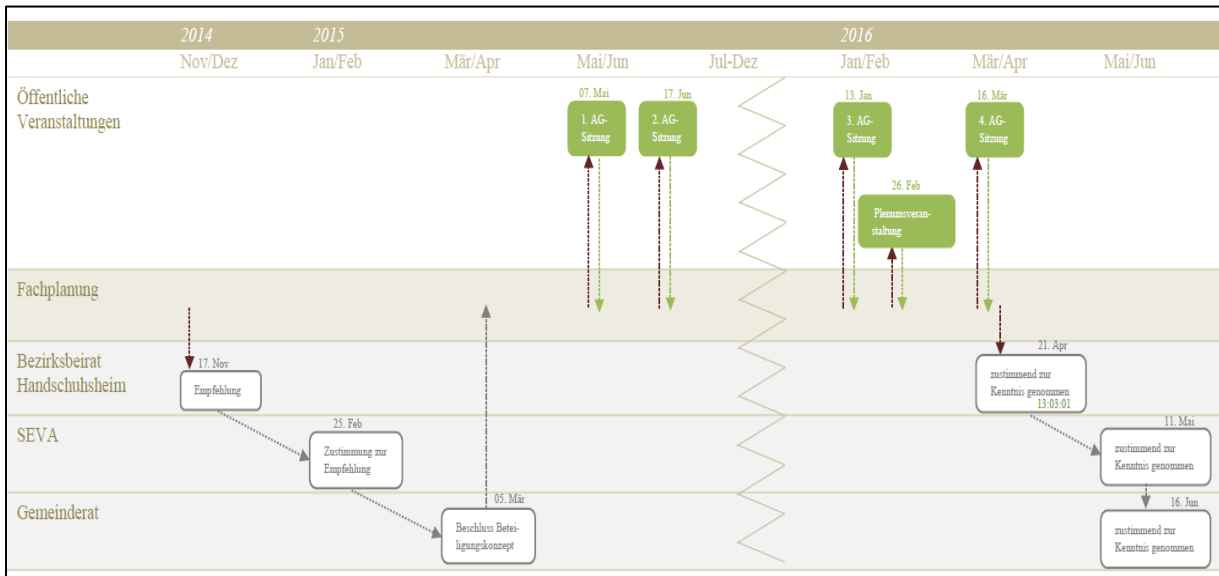
Abbildung 2: Teilnehmerbefragung zu den zwei öffentlichen Veranstaltungen²



Quelle: eigene Darstellung.

² Wortlaut der Aussagen: Ziel wurde klar: „Mir wurde das Ziel der heutigen Veranstaltung zu Beginn klar“; neue Infos: „Ich bekam neue Informationen oder lernte neue Argumente kennen“; verständliche Infos: „Die Informationen waren ausreichend und verständlich“; Klarheit Ergebnisverwertung: „Mir wurde klar, was mit den Ergebnissen des heutigen Abends passiert“; Ansichten einbringen: „Ich konnte mein Wissen und meine Ansichten heute Abend einbringen“; Zufriedenheit Ergebnis: „Ich bin mit den Ergebnissen der heutigen Veranstaltung zufrieden“; Sachliche Diskussion: „Es wurde sachlich diskutiert“; Diskussionszeit ausreichend: „Die Zeit für die Diskussion war ausreichend“; Lohnenswert: „Der Besuch der Veranstaltung hat sich für mich gelohnt“

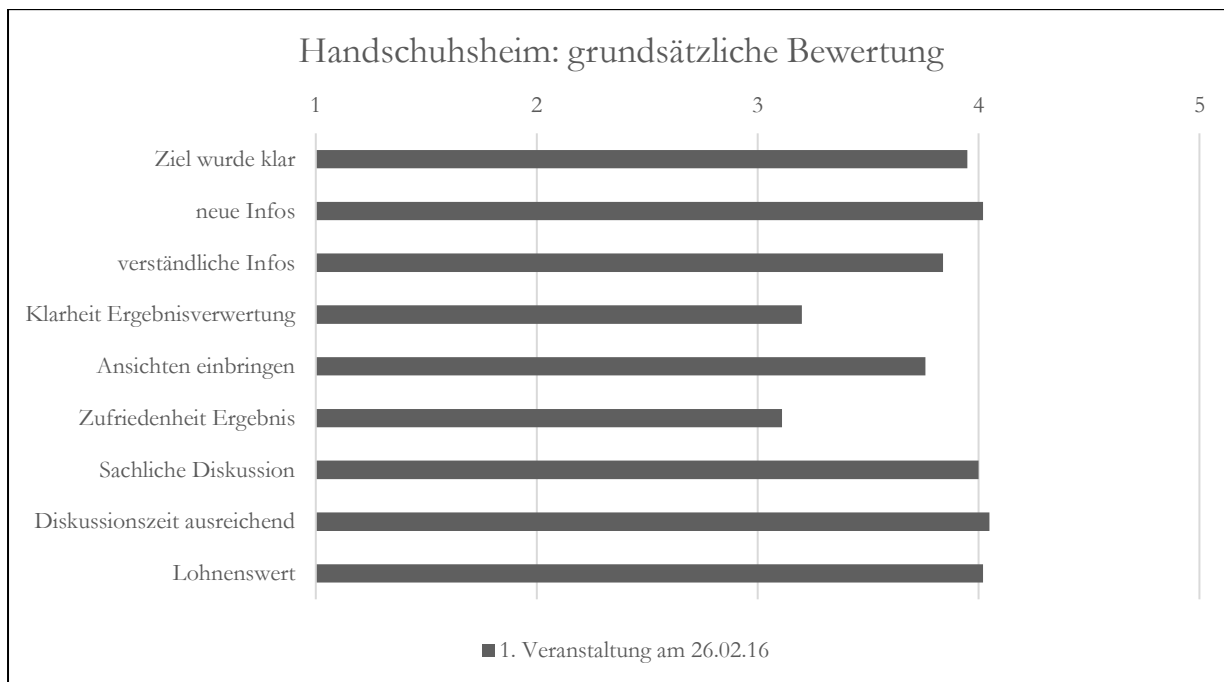
Abbildung 3: Prozessarchitektur Parkraumbewirtschaftung Handschuhsheim



Quelle: eigene Darstellung.

Darstellung.

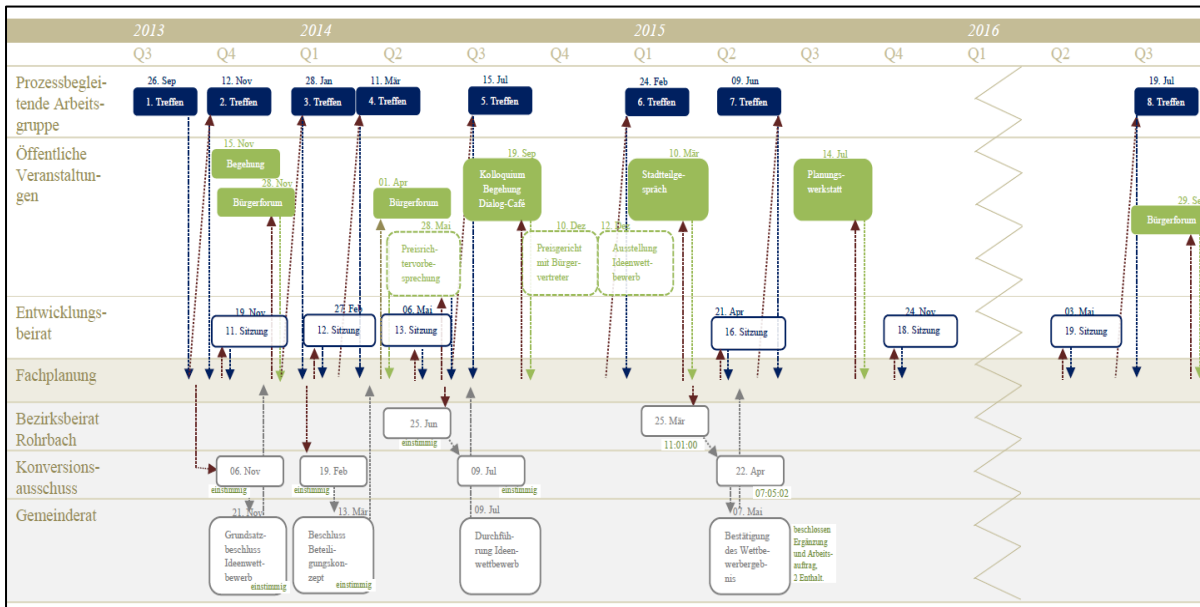
Abbildung 4: Teilnehmerbefragung zur Plenumsveranstaltung am 26.2.16³



Quelle: eigene Darstellung.

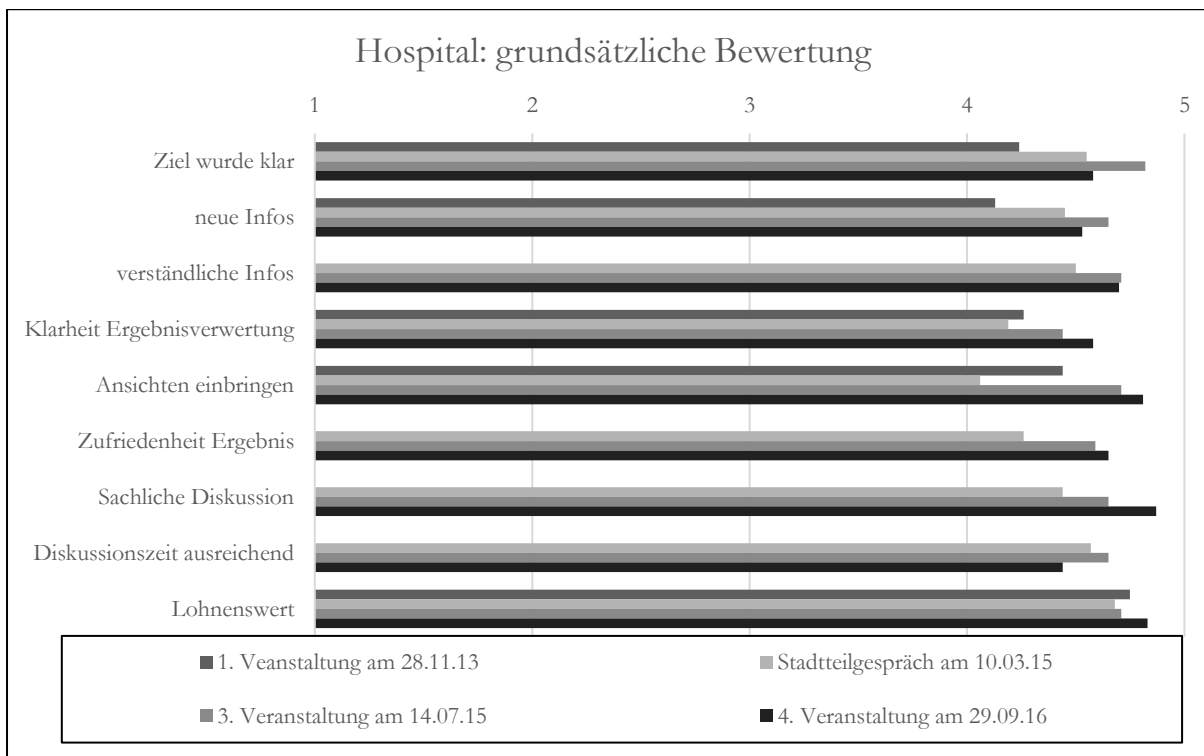
³ Wortlaut der Aussagen: Ziel wurde klar: „Mir wurde das Ziel der heutigen Veranstaltung zu Beginn klar“; neue Infos: „Ich bekam neue Informationen oder lernte neue Argumente kennen“; verständliche Infos: „Die Informationen waren ausreichend und verständlich“; Klarheit Ergebnisverwertung: „Mir wurde klar, was mit den Ergebnissen des heutigen Abends passiert“; Ansichten einbringen: „Ich konnte mein Wissen und meine Ansichten heute Abend einbringen“; Zufriedenheit Ergebnis: „Ich bin mit den Ergebnissen der heutigen Veranstaltung zufrieden“; Sachliche Diskussion: „Es wurde sachlich diskutiert“; Diskussionszeit ausreichend: „Die Zeit für die Diskussion war ausreichend“; Lohnenswert: „Der Besuch der Veranstaltung hat sich für mich gelohnt“

Abbildung 5: Prozessarchitektur Konversion Hospital



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 6: Teilnehmerbefragung zu vier der sieben öffentlichen Veranstaltungen⁴



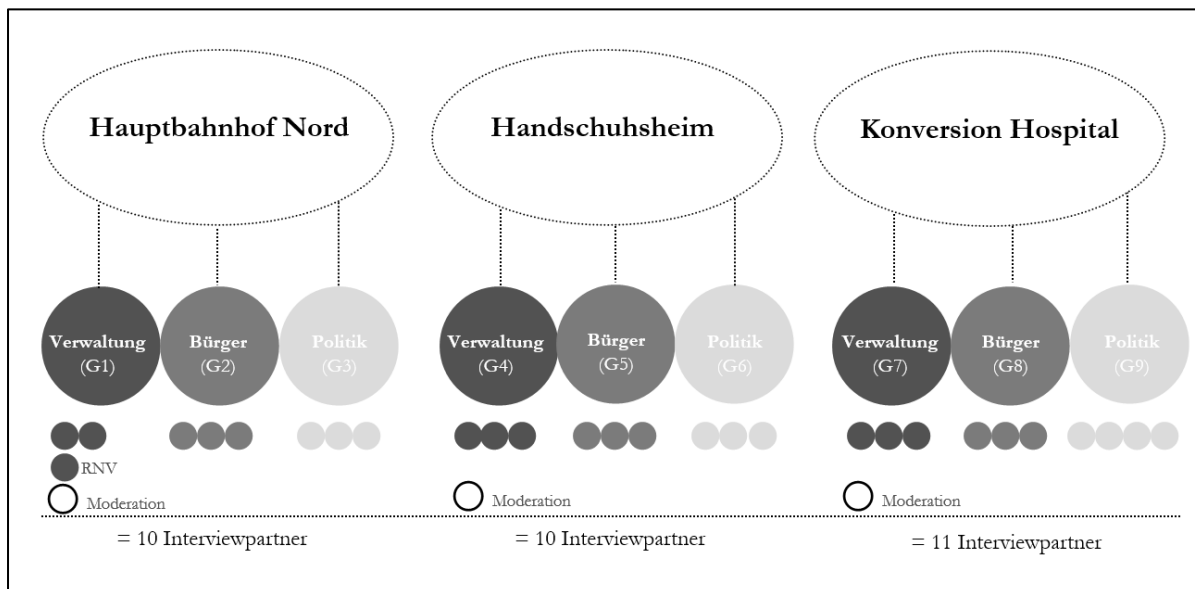
Quelle: eigene Darstellung.

⁴ Wortlaut der Aussagen: Ziel wurde klar: „Mir wurde das Ziel der heutigen Veranstaltung zu Beginn klar“; neue Infos: „Ich bekam neue Informationen oder lernte neue Argumente kennen“; verständliche Infos: „Die Informationen waren ausreichend und verständlich“; Klarheit Ergebnisverwertung: „Mir wurde klar, was mit den Ergebnissen des heutigen Abends passiert“; Ansichten einbringen: „Ich konnte mein Wissen und meine Ansichten heute Abend einbringen“; Zufriedenheit Ergebnis: „Ich bin mit den Ergebnissen der heutigen Veranstaltung zufrieden“; Sachliche Diskussion: „Es wurde sachlich diskutiert“; Diskussionszeit ausreichend: „Die Zeit für die Diskussion war ausreichend“; Lohnenswert: „Der Besuch der Veranstaltung hat sich für mich gelohnt“

2.2 Auswahl der Interviewpartner

Zwischen Januar und Mai 2017 wurden zu den drei Fällen (Prozesse) jeweils drei leitfadengestützten Gruppeninterviews geführt mit wiederum jeweils 2-4 Vertretern aus der Verwaltung, der Bürgerschaft und der Politik (vgl. Abb. 7). Diese Art der Datenerhebung ermöglicht es, in realen und homogenen Gruppen gruppenspezifische Wahrnehmungen und Bewertungen zu erfassen. Die Gruppe fungiert als Korrektiv, so dass einfacher zu erkennen ist, welche Aspekte eher individuell bedeutend und welche eher für die gesamte Gruppe bedeutend sind. Die Interviewpartner wurden in Zusammenarbeit mit der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung in Heidelberg identifiziert. Ausgewählt wurden 31 Personen, *die sich intensiv an den Prozessen beteiligt hatten*, um möglichst reflektierte Informationen über die Prozesse zu erhalten. Außerdem sollten die Interviewpartner auch unterschiedliche Sichtweisen auf die Prozesse haben, um ein möglichst breites Bewertungsbild zu erhalten. Die Auswahl der Teilnehmenden erfolgte damit bewusst nicht zufällig. Vorab wurden die Moderatoren der Prozesse zur Vorinformation und zur besseren Abbildung der Prozesse einzeln interviewt. Zum Prozess „Hauptbahnhof Nord“ wurde außerdem ein Interview mit einem Vertreter des Rhein-Neckar-Verkehrsverbunds (RNV) geführt.

Abbildung 7: Übersicht über die interviewten Personen pro Prozess



Durchschnittliche Interviewdauer: 1h 39min (min: 43 min: Verwaltung Bahnhof; max: 2h 2min: Bürger Hospital)

2.3 Datenerhebung: Fokusgruppeninterviews mit schriftlicher Befragung

Die Befragung von Fokusgruppen ist eine qualitative Forschungsmethode. Den Teilnehmenden wurden zu Beginn die Ablaufdiagramme der Prozess vorgelegt, um sich rückwirkend an die Prozesse zu erinnern (vgl. Abb. 1, 3, 5). Die Gespräche wurden mit Hilfe eines Leitfadens strukturiert. Während und am Ende der Gruppengespräche wurden außerdem Kurzfragebögen zu möglichen Erwartungen bzw. realisierten Bewertungen verteilt. Sie unterschieden sich in Details von Akteursgruppe zu Akteursgruppe, da nicht alle Erwartungs-/Bewertungsaspekte für alle Akteursgruppen gleichermaßen relevant sind. Die geschlossenen Fragen sollten eine ungefähre Quantifizierung der Wahrnehmungsveränderungen zwischen den Erwartungen und den abschließenden Bewertungen ermöglichen.

2.4 Auswertungsmethode

Die Gruppengespräche wurden transkribiert und es erfolgte eine Grobcodierung von einzelnen zusammenhängenden Sprechpassagen. Diese Sprechpassagen wurden den einzelnen Akteursgruppen

Kosten- und Nutzenwahrnehmungen von dialogischer Bürgerbeteiligung

(Verwaltung, Bürgerschaft und Politik) zugeordnet, ebenso wie den Prozessen, auf die sie sich beziehen (vgl. Tab. 2). Die meisten der 326 vercodeten Sprechpassagen beziehen sich auf den Beteiligungsprozess zur Konversion Hospital (42 Prozent), etwa 33 Prozent auf den Prozess „Parkraummanagement Handschuhsheim“ und etwa 25 Prozent auf den Prozess zur „Haltestelle Bahnhof Nord“. Die unterschiedliche Zahl der Sprechpassagen liegt an der unterschiedlichen Dauer der einzelnen Interviews, während denen mehr oder weniger Aspekte in unterschiedlicher Ausführlichkeit zur Sprache kamen. Unterschiede gibt es auch in der Zahl der Aussagen aus den drei Akteursgruppen: Von den insgesamt 326 Sprechpassagen wurden zwischen 36 und 40 Prozent von Seiten der Bürgerschaft sowie der Verwaltung gemacht. Nur ca. 24 Prozent der Äußerungen stammen von Seiten der Politik.

Außerdem wurden alle Sprechpassagen zu einzelnen Prozessmerkmalen (z.B. Dauer, Design, Rahmenbedingungen) vercodet, um Rückschlüsse auf die abschließende Bewertung der Prozesse in den verschiedenen Akteursgruppen ziehen und Handlungsempfehlungen für zukünftige Prozesse und deren Gestaltung abgeben zu können. Die Sprechpassagen wurden – soweit es sich nicht um Prozessmerkmale handelte – auch als positive, negative oder neutrale Kosten- bzw. Nutzenerwartungen bzw. als positive, negative oder neutrale realisierte Kosten- und Nutzenbewertungen nach Abschluss der Prozesse gekennzeichnet. Der Code ‚positiv‘ wurde vergeben, wenn eindeutig ein erwarteter oder eingetretener Nutzen, der Code ‚negativ‘, wenn eindeutig ein erwarteter oder eingetretener Kostenaspekt geäußert wurde. Ein ‚neutraler‘ Code wurde vergeben, wenn eindeutig „keine Erwartung/Bewertung“ geäußert wurde oder wenn die Gesprächspartner in ihrer Einschätzung unklar oder ambivalent waren (z.B. „gute Lösung aber skeptisch hinsichtlich Umsetzung“ oder „gute Lösung aber großer Aufwand“). Während es beinahe keine neutralen Erwartungen gab, waren knapp ein Drittel der abschließenden Bewertungen neutral.

Tabelle 2: Übersicht über die Zahl der ausgewerteten Sprechpassagen nach Akteuren und Prozessen (ohne Moderatoren und den Vertreter der RNV)

		Bahnhof Nord	Handschuhsheim	Hospital	Total
Verwaltung	N	32	46	50	128
	% Spalten	39%	43%	37%	39%
	% Zeilen	25%	36%	39%	
Politik	N	23	24	32	79
	% Spalten	28%	22%	24%	24%
	% Zeilen	29%	30%	41%	
Bürger	N	27	38	54	119
	% Spalten	33%	35%	40%	37%
	% Zeilen	23%	32%	45%	
Total		82	108	136	326
		25%	33%	42%	

Im letzten Schritt wurden alle Sprechpassagen sechs inhaltlichen Kategorien zugeordnet, die von uns in Anlehnung an die Erwartungen an Bürgerbeteiligung in der bisherigen Forschungsliteratur definiert wurden:

- (1) *Inklusion (Kreis der Beteiligten im Hinblick auf die Einbeziehung vieler Interessen)*
- (2) *Aufklärung (Kommunikation, Transparenz, Erhalten neuer Argumente, Verständnis für Argumente anderer)*
- (3) *Legitimität (Vertrauen in die Diskussionspartner, Akzeptanz von deren Entscheidungen (Politik/Verwaltung))*

(4) *Wahrnehmung von Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungen*

(5) *Effektivität (Ergebnisverbesserung)*

(6) *Effizienz (Verhältnis Aufwand-Ertrag)*

3. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die beteiligten Akteure haben unterschiedliche Erwartungen an Bürgerbeteiligungsprozesse. Allerdings gibt es dabei auch Überschneidungen (vgl. Tab. 3).⁵

Tab. 3: Hoffnungen und Befürchtungen der beteiligten Akteure im Vorfeld der Beteiligung bei den von uns untersuchten Fällen

	Bürgerschaft	Politik	Verwaltung
Hoffnungen zu Beginn	<p>Effektivität, Einfluss auf Entscheidungen</p> <p>Finden einer insgesamt guten Lösung, aber auch für das eigene Interesse Gehör zu finden.</p>	<p>Effektivität, Einfluss auf Entscheidungen, Inklusion</p> <p>Hören vieler Meinungen, was zu einer „besseren“ Planung führt und letztlich die eigene Entscheidungsfindung erleichtert.</p>	<p>Legitimität, Effektivität:</p> <p>Anerkennung der eigenen Planungsleistungen und Schaffung einer breiteren Zustimmung (möglichst Konsens) zur Planung, um dann auch von der Politik unterstützt zu werden.</p>
Befürchtungen zu Beginn	<p>Effizienz, Effektivität, eigene Fähigkeiten</p> <p>Befürchtungen, dass die eigenen Fähigkeiten für die Komplexität der Fragen nicht ausreichen, aber auch, dass der Ertrag den Einsatz womöglich nicht rechtfertigt.</p>	<p>Effektivität, Einfluss auf Entscheidungen</p> <p>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 und zu großer Aufwand für die Bürger (und die Verwaltung)</p>	<p>Effizienz:</p> <p>Zusätzlicher zeitlicher und personeller Aufwand bei nicht immer klarem Nutzen, v.a. wenn kein Konsens erwartet werden kann und Befürchtungen von „lauten“ Interessen, die die Beteiligungsprozesse und eine insgesamt konstruktive Arbeit erschweren können.</p>

⁵ Die beiden folgenden Tabellen sind Wiederholungen der Tabellen 4 und 8 aus den Zusammenfassungen der zentralen Kapitel.

Kosten- und Nutzenwahrnehmungen von dialogischer Bürgerbeteiligung

Um von vornherein Unterstützung für die Prozesse zu schaffen, sollten diese Erwartungen bei der Beteiligungsplanung berücksichtigt werden und bereits zu Beginn überlegt werden, wie für die einzelnen Gruppen ein Mehrwert erzielt werden kann. Folgende Punkte scheinen dabei wesentlich:

- a) Welche expliziten Mehrwerte können vor dem Hintergrund der hier bereits identifizierten Erwartungen in einem konkreten Fall für die jeweiligen Akteure identifiziert werden, um deren Realisierung im Beteiligungsprozess anzustreben?
- b) Wie können Beteiligungsprozesse mit angemessenem Aufwand so angelegt werden, dass diese vorab definierten Erwartungen erreicht werden (Methode)?
- c) Wie kann der Umgang mit den Ergebnissen (Transparenz) für möglichst viele Beteiligte und eine breitere Öffentlichkeit zufriedenstellend aber gleichzeitig effizient für die Verwaltung vermittelt werden? Die reine Rechenschaftslegung über die Entscheidung durch die Politik (wie in den Leitlinien festgelegt) ist hierfür nicht konkret genug. Vielmehr muss darauf geachtet werden, dass
 - ➔ Beteiligungsergebnisse möglicherweise bereits während einer Veranstaltung kondensiert werden, um deren weitere Bearbeitung zu erleichtern;
 - ➔ eine transparente und kondensierte Vermittlung von Beteiligungsergebnissen (auch von unterschiedlichen Positionen) an die Verwaltung und die Politik erfolgt (evtl. Handlungsempfehlungen des **Arbeitskreises „Bürgerbeteiligung“** bzw. dessen AG „Dokumentation und Umgang mit Ergebnissen von Bürgerbeteiligungsverfahren“).
 - ➔ abschließend noch klarer erkennbar wird, warum welchen Anregungen (nicht) weiterverfolgt wurden. Hierfür kann das Internet noch stärker genutzt werden (vgl. Handlungsempfehlungen des **Arbeitskreises „Bürgerbeteiligung“** bzw. dessen AG „Dokumentation und Umgang mit Ergebnissen von Bürgerbeteiligungsverfahren“);
 - ➔ zukünftige im Rahmen einer integrierten Prozess- und Beteiligungsplanung frühzeitig noch stärker reflektiert und erkennbar gemacht wird, wann und mit welcher Zielsetzung innerhalb eines umfassenden Projektes (auch über verschiedene Prozessphasen hinweg) beteiligt werden soll und wann von der Verwaltung bzw. der Politik im Verlauf des Prozesses welche Entscheidungen getroffen werden, um von vornherein deutlich zu machen, welche Rolle die Ergebnisse des aktuellen Beteiligungsverfahrens im Gesamtprozess spielt (siehe bereits vorliegenden Anhang zu den Leitlinien).

Zudem hat der Vergleich der verschiedenen Prozesse verdeutlicht: Die abschließende Bewertung hängt stark von der Ausgangssituation ab, aber auch von einzelnen Merkmalen der Prozessgestaltung. Tabelle 4 zeigt nochmals einen Überblick, wie unterschiedlich die drei untersuchten Verfahren bewertet wurden, und welche unterstützenden, aber auch kritischen Ausgangsbedingungen sowie Prozessmerkmale hierfür relevant gewesen sein dürften. Bei zukünftigen Prozessen sollten vor allem bei ähnlichen kritischen Ausgangsbedingungen intensiv über das Beteiligungsformat nachgedacht werden, um negative Erfahrungen auf verschiedenen Seiten zu vermeiden.

Ebenso sollte ein Augenmerk auf die kritischen Prozessmerkmale gelegt werden, um diese zukünftig zu vermeiden. Die positiven Ausgangsbedingungen und Prozessmerkmale können auf der anderen Seite helfen, zukünftige Potenziale, die in Bürgerbeteiligung liegen, für alle Beteiligten noch stärker herauszuarbeiten.

Insgesamt haben die Interviews den Eindruck vermittelt, dass nahezu alle Befragten Bürgerbeteiligung positiv gegenüberstehen und die gemachten Erfahrungen als Lernprozesse sehen auf einem Weg, den sie für richtig halten.

Kosten- und Nutzenwahrnehmungen von dialogischer Bürgerbeteiligung

Auch die Auswertungen der Teilnehmerfragebögen legt nahe, dass der in Heidelberg eingeschlagene Weg in der konkreten Umsetzung der Prozesse von sehr vielen positiv gesehen wird.

Bürgerbeteiligungsprozesse zu gestalten und durchzuführen, ist eine Aufgabe, die Erfahrung, Wissen über Zusammenhänge zwischen Ausgangsbedingungen und Prozessmerkmalen, Sensibilität und Zeit braucht. Die Erfahrungen, die in diesem Projekt zusammengetragen wurden, warum bestimmte Prozesse gut laufen, andere weniger, sind für die Weiterentwicklung von Bürgerbeteiligung in Heidelberg wichtig.

Tabelle 4: Für die Prozessbeurteilung relevante unterstützende und kritische Ausgangsbedingungen bzw. Prozessmerkmalen im Prozessvergleich

	Rahmenplan „Konversion Hospital“	Parkraummanagement „Handschuhsheim“	Haltestellenverlegung „Bahnhof-Nord“
Prozessbewertung allgemein	Der Beteiligungsprozess zur Rahmenplanung „Hospital“ wird abschließend insgesamt überwiegend positiv bewertet. Allerdings waren bei diesem Prozess bereits die Erwartungen von vornherein von allen Seiten sehr positiv. Nach dem Prozess gibt es zwar etwas weniger eindeutig positive und mehr neutrale Bewertung. Aber auch der Anteil der negativen Aussagen ist abschließend geringer als zu Beginn. Es handelt sich folglich um einen Prozess, der von Anfang an mit positiven Erwartungen begonnen und diese Erwartungen durchaus erfüllt wurden.	Beim Prozess „Parkraummanagement Handschuhsheim“ wurden zu Beginn viele positive Erwartungen genannt und deutlich weniger negative Erwartungen. Nach Abschluss des Prozesses war der Anteil der positiven Nennungen im Verhältnis zu den negativen und neutralen Nennungen jedoch erkennbar geringer, während der Anteil der neutralen und negativen Nennungen zugenommen hat. In diesem Prozess wurden bestimmte Erwartungen offenbar nicht erfüllt.	Beim Prozess „Haltestelle Bahnhof Nord“ hielten sich zahlreiche erkennbare Befürchtungen und Hoffnungen zu Beginn die Waage. Hieran hat sich im Verlauf des Prozesses – zumindest im Hinblick auf die Zahl der positiven und negativen Sprachpassagen – nichts geändert. Auch am Ende gibt es zahlreiche positive und negative Äußerungen. Die Frage ist, ob der Prozess überhaupt zu irgendwelchen Veränderungen beitragen hat.
Unterstützende Ausgangs- bedingungen	Vorvertrauen der Akteure untereinander, u.a. durch gute Vernetzung im Stadtteil, u.a. durch Stadtteilmanager, und gute Verbindung der Koordinierungsstelle in den Stadtteil hinein. „Man kennt sich zum Teil schon“ (Vertrauensvorschuss). Keine absehbaren Interessenkonflikte unter den Betroffenen. Vorherrschende Überzeugung einer „Gewinnsituation“ bzw. eines Mehrwerts für alle Vorerfahrungen im Umgang mit Bürgerbeteiligung aus anderen Konversionsprozessen bei den betroffenen Ämtern.		--
Kritische Ausgangs- bedingungen	Infrastrukturmaßnahme, die generell eher konfliktträchtig ist, was im vorliegenden Fall aber offenbar so durch den Prozess und die Ausgangsbedingungen aufgefangen werden konnte, dass	Verkehrsthema mit erwartbaren widersprüchliche Interessen in der Bürgerschaft, bei dem von vornherein klar ist, dass ein Konsens im	Verkehrs-/Infrastrukturthema, bei dem in der Regel immer verschiedene Interessen miteinander in Konflikt stehen

Kosten- und Nutzenwahrnehmungen von dialogischer Bürgerbeteiligung

	<p>das theoretisch zu erwartende Konfliktpotenzial nicht zum „Ausbruch“ kam.</p>	<p>Beteiligungsprozess kaum erreicht werden kann.</p> <p>Kaum Erfahrungen des organisierenden Amtes (bzw. den konkret Verantwortlichen) mit Bürgerbeteiligungsprozessen zu diesem Thema</p> <p>Akteure kennen sich vorab nicht; es gibt keine Vertrauensbasis, auf die die Diskussion aufgebaut werden kann.</p>	<p>Zeitdruck; weit vorangeschrittene Planung, bevor der Beteiligungsprozess einsetzte und Termindruck wegen Deadline für Förderantrag, d.h. nur eingeschränkter Planungsspielraum</p> <p>Großes Misstrauen einiger Beteiligter in die Verwaltung auf Grund früherer Erfahrungen oder spezieller Interessen von Beginn an.</p> <p>Absehbare Interessendifferenzen zwischen den Beteiligten</p> <p>Negative Vorerfahrungen im Umgang mit Bürgerbeteiligung aus anderen Projekten bei den betroffenen Ämtern</p> <p>Ausgangshoffnung auf Seiten der Verwaltung: Konsens, weil a) der Wunsch nach einem allseits getragenen „guten“ Ergebnis für alle da ist, b) Hoffnung auf Unterstützung/Legitimität, c) aber auch um die Planung möglichst effizient durch den Gemeinderat zu bringen.</p>
<p>Unterstützende Prozessmerkmale</p>	<p>Dauer der Prozesse (Zeit) unterstützt den Aufbau von Vertrauen durch längerfristige Zusammenarbeit und gegenseitiges Kennenlernen</p> <p>Professionalität in der Prozessplanung (u.a. Koordinierungsstelle, Fachamt und Moderator)</p> <p>Gute Moderation: Führung und Strukturierung der Treffen, Gewährleistung, dass verschiedene Meinungen zu Wort kommen</p> <p>Klarheit in Rolle/Funktion der PA</p> <p>Vielfalt der Beteiligungsformate zur Erreichung und Inklusion unterschiedlicher Gruppen/Interessen; breite Teilnahme von Bürgerinnen und Bürgern</p> <p>Reflektierte Wahl von Formaten, die einen intensiven Austausch zwischen Verwaltung und Bürgerschaft ermöglichen und auch innerhalb der Bürgerschaft verschiedene Interessen deutlich zum Ausdruck kommen, was die Verwaltung entlasten kann.</p>	<p>Grundinteresse der Beteiligten</p> <p>Sorgfältige Auswahl der Beteiligten in der PA, auch wenn zunächst die Krankenhäuser als Betroffene vergessen wurden (wurden später in die PA zugezogen)</p> <p>Grundsätzliche Architektur: PA's in Kombination mit Bürgerforum.</p>	<p>Professionalität in der Prozessplanung und der Moderation (u.a. Koordinierungsstelle und Moderator)</p> <p>Einbeziehung verschiedener Interessen in den Prozess</p> <p>Struktur PA und Veranstaltungen für die breite Öffentlichkeit</p>

Kosten- und Nutzenwahrnehmungen von dialogischer Bürgerbeteiligung

	<p>Gelungene Integration der Politik im Beteiligungsprozess</p> <p>Verlässlichkeit der Verwaltung im Hinblick auf die Respektierung wesentlicher Bürgerwünsche über die verschiedenen Veranstaltungen hinweg.</p> <p>Anregungen, die die Verwaltung umsetzen kann.</p> <p>Ein Kreis von Bürgerinnen/Bürgern, die konstant dabei sind und mit der Zeit Verständnis entwickeln, aber auch kontrollieren, ob frühere Ergebnisse weiter berücksichtigt werden.</p> <p>Kontinuierliche Kommunikation und Transparenz im Verfahren (auch bei Zeitverzögerungen; Erklärungen, warum manchmal Termine verschoben werden müssen, bestimmte Entscheidungen getroffen werden).</p>		
<p>Kritische Prozessmerkmale</p>	<p>Frühzeitige Information und Erklärung des fehlenden Stimmrechts im Wettbewerb schafft Unsicherheit und Misstrauen bei den Bürgerschaftsvertretern -> Offene, transparente und frühzeitige Kommunikation von Prozessabläufen, auch wenn es kritische Stellen gibt</p> <p>Parallele Kenntnis der beteiligten Bürger von anderen Wettbewerbsprozesse, bei denen die Rolle der Bürger anders war (Stimmrecht) und deshalb ein noch stärkeres Unverständnis über den Ablauf bestand.</p> <p>Unsicherheit in der Bürgerschaft über weiteren Umgang mit den Ergebnissen nicht nur im aktuellen Prozess, sondern auch Weiterführung von Bürgerbeteiligung im zukünftigen Gesamtprozess: Wird ein Einfluss der Bürgerinteressen überhaupt sichtbar werden?</p>	<p>Vom GR zwei Beteiligungsgegenstände beschlossen, was theoretisch Sinn macht, in der Praxis aber so nicht immer erkennbar war und ggf. eine Überforderung der Bürgerbeteiligung darstellte.</p> <p>Wenig professionelles Hintergrundwissen über Bürgerbeteiligungsprozesse innerhalb des planenden Amtes und Personalwechsel innerhalb des Amtes.</p> <p>Zu spätes Einschalten einer professionellen Moderation.</p> <p>Nicht von Beginn an alle beteiligten Interessen involviert, z.B. Krankenhaus</p> <p>Unklare Funktionserwartungen an die PA, die hier nicht die Aufgabe hatte, den Beteiligungsprozess zu planen, sondern ein tragfähiges Parkraumkonzept erarbeiten sollte bei gleichzeitigem Wissen, dass unterschiedliche Interessen bestehen -> Frage: Wer trägt letztlich die Abwägungsentscheidung?</p>	<p>Eine noch ausführliche Information, Kommunikation und Transparenz zu Planungsentscheidungen wurde vermisst -> Dokumentation, wie mit Argumenten bzw. unterschiedlichen Positionen umgegangen wurde und warum.</p> <p>Auswahl des Kreises der Beteiligten und teilweise wenig Bereitschaft zum Kompromiss bei beteiligten Akteuren</p> <p>Versachlichung der Diskussion zwischen Vertretern unterschiedlicher Gruppen durch die Moderation gelang nicht immer</p> <p>Unklarheit in Rolle/Funktion der PA (bzw. Nicht-Akzeptanz der nur planenden Funktion bei einigen Beteiligten)</p>

		Zu wenig Zeit, um ein stimmiges Konzept auszuarbeiten, angesichts unklare Erwartungshaltung; Überforderung der PA	
--	--	---	--

Die folgenden Abschlussstatements erheben keinen Anspruch auf Repräsentativität, spiegeln aber zentrale Aspekte wieder, die wir wiederholt in unseren Gesprächen gehört haben:

Verwaltung:

„Ich nehme immer für mich mit die Frage der Abwägung: Müssen wir wirklich für jeden Kleinkram eine Bürgerbeteiligung durchführen? ... Also sich schon vorher mal überlegen, welche und wie viele Veranstaltungen sind notwendig? Was möchte ich für ein Ergebnis haben? Und was ist dafür erforderlich? ... Im Augenblick ist, glaube ich, noch durchaus positiv die Haltung gegenüber auch der Bürgerbeteiligung innerhalb der Verwaltung. Nicht in jedem Amt vielleicht, aber da besteht aus meiner Sicht schon eine Gefahr, dass es irgendwann mal umkippt. ... Und weil ich mein, auch die Bürger, also die sind ja, machen das in ihrer Freizeit. Also wir werden zum Teil noch dafür bezahlt. Die Bürger machen das in ihrer Freizeit und was können wir denen zumuten? ... Da muss man in Zukunft vielleicht noch kritischer sein und überlegen, kann man es nicht anders machen? ... Da sind wir dabei, aber das ist ein Lernprozess irgendwo auch.“ (G7: 335-343)

Bürgerschaft:

„Jetzt im Nachhinein, ich würde mich sofort wieder bewerben. Und würde auch weiter mitmachen, das ist überhaupt kein Thema. Es hat Spaß gemacht, auch für mich persönlich. Man kommt mit Leuten in Berührung mit denen nicht so in Berührung kommt. Man muss sich mit Themen auseinandersetzen, mit Problemen, das hat man bisher in seinem Leben nicht gewusst, weil man solche Probleme nicht gehabt hat. Bis hin zur eigenen Sprache, da habe ich immer so die Lauscher gestellt über was die alles reden.“ (G8: 25)

„Ich habe manchmal wirklich so das Gefühl, deswegen auch Haltungsfrage. Es gibt in der Stadtverwaltung auch Menschen, die die Bürger nicht für voll nehmen. Dass man das Gefühl hat, man muss so Sachen hinten rummachen, statt zu sagen: Leute wir haben das Problem - wir können nicht beides umsetzen. Entweder wir bauen jetzt fünf, sechs Stockwerke, dann können sich die und die Leute es leisten. Wenn wir es so machen, dann habt ihr halt 50 Prozent SAP Leute - das ist dann halt einfach so. Und jetzt lasst uns mal gucken, ob wir nicht irgendein Kompromiss finden. Das fehlt mir manchmal. ... eigentlich sind wir nicht blöd und wissen selber, dass wir nicht alles realisieren können was wir gerne hätten.“ (G8: 86)

Politik:

„... was halte ich von der Bürgerbeteiligung, Sehr viel. Das hat der Stadt Heidelberg sehr gut getan. Das hat auch das Miteinander in den Gemeinderat hinein befördert. Also die Distanz, würde ich mal sagen, zwischen Stadträten und den Bürgerinnen und Bürger von Heidelberg hat sich verringert, ganz deutlich verringert. Also da ist eine ganz andere Atmosphäre entstanden. also auch Herr W. hat es ja gesagt, die Information ist ganz anders. Auch ist ein anderes Miteinander mit der Stadtverwaltung entstanden. Also es ist tatsächlich so, dass die Ämter sehr engagiert sind und wirklich eine unglaubliche Arbeit leisten, aber man kann eben mittlerweile merken, dass die Ämter an ihre Grenzen gestoßen sind.“ (G6: 18)