

**Evaluation der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung –  
Verwaltungsinterner Evaluationsbericht**

**Inhalt**

1.) Frühzeitige Information: die Vorhabenliste .....	2
2.) Thyssen-Projekt: Dialogische Bürgerbeteiligung: Kosten- und Nutzenwahrnehmungen in der Verwaltung .....	3
3.) Verwaltungsinterne Online-Umfrage.....	3
4.) Abgeleitete Handlungsempfehlungen.....	5
5.) Bericht der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung .....	6

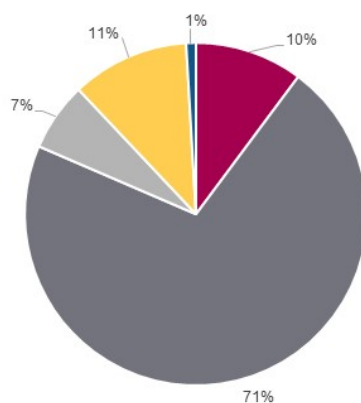
## 1.) Gesamtübersicht der Vorhaben und Projekte

Ein zentrales Element der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung ist die möglichst frühzeitige Information der Bürgerschaft. „Frühzeitigkeit“ bedeutet dabei, dass die Information zu einem Zeitpunkt erfolgen muss, zu dem eine mitgestaltende Beteiligung grundsätzlich noch möglich ist. Grundüberlegungen zu einem Vorhaben sind so früh wie möglich, in der Regel aber spätestens drei Monate vor der Erstberatung, in einem Bezirksbeirat bzw. in einem Gremium des Gemeinderats in der Vorhabenliste zu veröffentlichen. Das bedeutet auch, dass es zu den in der Vorhabenliste veröffentlichten Projekten teilweise noch viele offene Fragen geben kann - sei es zum Vorhaben selbst oder auch zum Verfahren einer etwaigen Bürgerbeteiligung dazu.

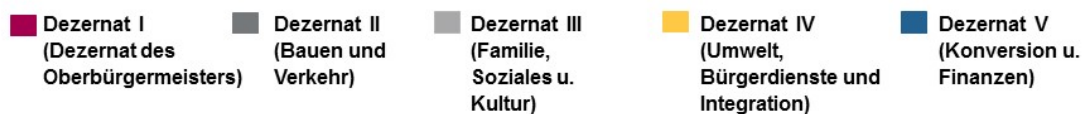
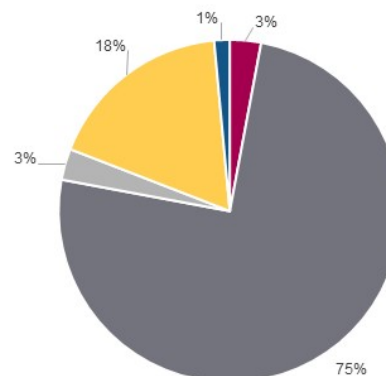
Mit der Einführung der „Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Heidelberg“ wurde die Vorhabenliste erstmals erstellt und wird seither kontinuierlich fortgeschrieben. In kurzer Form werden alle Vorhaben und Projekte der Stadt dargestellt, bei denen das Interesse vieler Einwohnerinnen und Einwohner angenommen werden kann. Ob Bürgerbeteiligung bereits vorgesehen ist oder nicht, spielt für die Aufnahme in die Vorhabenliste grundsätzlich keine Rolle, wird aber auf einen Blick ersichtlich. Die Vorhabenliste soll der Verwaltung auch die Möglichkeit geben, aufgrund von Reaktionen aus der Bürgerschaft einzuschätzen, zu welchen Themen Bürgerbeteiligung gewünscht oder gefordert wird. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass es wichtig ist auch Vorhaben und Projekte in der Vorhabenliste aufzuführen, zu denen (bisher) keine Bürgerbeteiligung vorgesehen ist. Aktuell (Stand Mai 2018) wurden insgesamt 116 Vorhaben und Projekte von den Fachämtern gemeldet, davon 68 mit geplanter bzw. bereits durchgeführter Bürgerbeteiligung. Dabei ist ein deutlicher Überhang von Vorhaben und Projekten aus den Bereichen Bauen und Verkehr zu verzeichnen:

### 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

## 2.) Thyssen-Projekt: Dialogische Bürgerbeteiligung: Kosten- und Nutzenwahrnehmungen in der Verwaltung

Es wurden drei ausgewählte Beteiligungsprojekte durch Frau Prof. Dr. Vetter näher analysiert. Die Projekte waren: Konversionsprozess Hospital, Verlegung der Haltstelle Bahnhof-Nord und Parkraummanagement Handschuhshheim.

Es wurde untersucht, wie die beteiligten Akteure (aus Politik, Bürgerschaft und Verwaltung) die Kosten und Nutzen der Beteiligungsprozesse wahrnehmen. Der Schwerpunkt lag auf der Untersuchung der veränderten Sichtweise zu Beginn und zum Ende der Beteiligungsprozesse. Ziel war es relevante Faktoren zu ermitteln, die für den „Erfolg“ bzw. „Nicht-Erfolg“ der Verfahren maßgeblich waren. Hierzu wurden Intensivinterviews mit Vertretern aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung geführt und ausgewertet.

Im Hinblick auf die wahrgenommenen Kosten wird ein zusätzlicher zeitlicher und personeller Aufwand für Bürgerbeteiligung von vielen der Befragten genannt. Dieser Aufwand wird in gewisser Weise anerkannt, wenn abschließend ein konkreter Nutzen durch den Beteiligungsprozess wahrgenommen wird. Dazu gehören konstruktive und gute Vorschläge von Seiten der Bürgerschaft, mehr Anerkennung von Seiten der Bevölkerung, eine breitere Unterstützung der Planungen, mehr Vertrauen zwischen Verwaltung und Politik.

Ein solcher Nutzen wird allerdings von Prozess zu Prozess in unterschiedlichem Maß wahrgenommen. Die positiven Erfahrungen werden vor allem dann nicht gemacht, wenn von vornherein eine Konsenslösung erhofft wird, der Prozess aber (realistisch) keinen Konsens erreichen kann, oder wenn dominante Akteure einen gleichgewichtigen Interessenaustausch erschweren und dadurch ein konstruktiver Dialog erschwert wird. Dann wird die Frage gestellt, welchen „Mehrwert“ Bürgerbeteiligung erzielen kann. In solchen Fällen fällt die Kosten-Nutzen-Bilanz deutlich kritischer aus.

Aus dieser verwaltungsinternen Sicht lässt sich ableiten, dass Überlegungen vorab, welche konkreten „Mehrwerte“ für die beteiligten Ämter aus einem Beteiligungsverfahren realistischerweise gezogen werden können und wie dies möglichst „unaufwändig“ erreicht werden kann, Gegenstand zukünftiger Prozessplanungen sein sollten.

## 3.) Verwaltungsinterne Online-Umfrage

Im September/Oktober 2017 wurde eine Online-Umfrage der mit Bürgerbeteiligung befassten Ämter / Beschäftigten der Stadtverwaltung Heidelberg durchgeführt. 51 Personen haben an der Umfrage teilgenommen. Die Befragten sollten verschiedene Fragen mit einer Antwortskala von 1 (stimme überhaupt nicht zu) bis 5 (stimme voll und ganz zu) beantworten. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Antworten auf alle Fragen.

### Bewertung einzelner Aspekte von Bürgerbeteiligung in der Verwaltung (Mittelwertvergleiche)

	Mittelwert	N	Fehlend
Wir haben durch die Beteiligungsprozesse Informationen von den Bürgern bekommen, die die Planungen besser gemacht haben.	3,21	42	9
In den Beteiligungsprozessen haben wir für unsere Planungsleistung und Planungskompetenz Wertschätzung erfahren.	3,00	40	11
Durch die Beteiligungsprozesse sind die Bürger zufriedener mit den Ergebnissen.	3,31	39	12
Unsere Planungen haben durch die Beteiligungsprozesse einfacher oder schneller Zuspruch im Gemeinderat gefunden.	3,39	38	13
Durch die Beteiligungsprozesse ist die spätere Umsetzung der Projekte einfacher geworden.	3,23	40	11

Durch die Beteiligungsprozesse konnten wir später in den Projekten Zeit sparen, da es weniger Widerstände gab.	3,03	39	12
Wir mussten zusätzliche Zeit in die Beteiligungsprozesse investieren, die wir für die Projekte ansonsten nicht gebraucht hätten.	4,34	41	10
Wir haben unnötig Zeit in die Beteiligungsprozesse investiert.	3,00	39	12
Die Planungen sind durch die Beteiligungsprozesse komplizierter geworden.	3,78	40	11
Im Großen und Ganzen sind wir zufrieden, wie Beteiligungsprozesse in unserem Amt umgesetzt werden.	3,50	34	17
In unserem Amt besteht noch Lernbedarf was Beteiligungsprozesse betrifft.	2,89	35	16

Die Beschäftigten der Stadtverwaltung Heidelberg stehen Bürgerbeteiligung in der Summe eher befürwortend gegenüber, es gibt aber auch Zweifel bzw. negative Erfahrungen. Die folgenden Aspekte werden von den Befragten in der Verwaltung im Mittelwert eher positiv bewertet:

- Die Befragten sehen tendenziell einen Informationsgewinn, der sich positiv auf die Planungen auswirkt.
- Sie nehmen tendenziell eine eher größere Zufriedenheit der Bürger mit den Ergebnissen der Planung wahr (zum Teil wird auch eine höhere Wertschätzung der eigenen Planungsleistungen gesehen).
- Die Beteiligungsprozesse machen die spätere Umsetzung tendenziell einfacher.
- Es wird ein eher schnellerer Zuspruch im Gemeinderat wahrgenommen.
- Insgesamt ist auch die Zufriedenheit, wie die Beteiligungsprozesse im eigenen Amt umgesetzt werden, eher positiv.

Aber es gibt aber auch kritische Punkte:

- Vor allem wird betont, dass zusätzlich Zeit investiert werden muss, die ansonsten nicht gebraucht worden wäre. Dieser Aspekt wird sehr deutlich bejaht.
- Außerdem werden die Planungen durch die Beteiligungsprozesse tendenziell etwas komplizierter.

Hinter den Mittelwerten verbirgt sich in fast allen Fällen eine größere Spannweite von Antworten (von eher positiv zu eher negativ). Dies liegt vor allem daran, dass die Antworten der Befragten auf Erfahrungen mit unterschiedlichen Projekten beruhen. Während manche Projekte offenbar sehr gut gelaufen sind, gab es bei anderen Projekten schlechtere Erfahrungen. Dies hat u.a. folgende Ursachen:

a) *Beteiligungsprozesse haben unterschiedliche Ausgangsbedingungen, die die Durchführung erschweren oder erleichtern können:*

- Vorwissen der Mitarbeiter/innen über Bürgerbeteiligung und die Gestaltung der Prozesse in der Verwaltung,
- unterschiedliche positive oder negative Vorerfahrungen mit Bürgerbeteiligung,
- unterschiedliche Ergebniserwartungen der Mitarbeiter/innen an die Prozesse,
- unterschiedliche Komplexität der Projekte,
- unterschiedlicher Zeitdruck (manchmal ist Frühzeitigkeit nicht mehr gegeben).

b) *An Beteiligungsprozessen sind verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Interessen beteiligt, was die Durchführung erschweren oder erleichtern kann:*

- Manchmal dominieren stark artikuliert Partikularinteressen. Die Verfechter/innen sind zum Teil nicht kompromissbereit und bringen auch auf

der Prozessebene sehr viel Misstrauen ein. Dies kann sowohl den Respekt als auch den Umgang miteinander, den Prozessverlauf und das Ergebnis des Prozesses beeinträchtigen.

- Manchmal führen die Beteiligungsprozesse dazu, dass gemeinsame Ziele identifiziert werden und es besteht die Bereitschaft, diese herauszuarbeiten und darauf aufzubauen.
- Wenn dies nur teilweise gelingt und sich am Ende eines Prozesses bei manchen Punkten nicht-kompatible Interessen gegenüberstehen, stellt dies die Verwaltung vor die nur schwer zu lösende Frage einer möglichst zufriedenstellenden Gesamtlösung.

#### **4.) Abgeleitete Handlungsempfehlungen**

Aus Sicht der mit Bürgerbeteiligung befassten Beschäftigten der Verwaltung steckt ein großes positives Potenzial in den Bürgerbeteiligungsprozessen, um die eigene Arbeit zu verbessern. Um dieses Potenzial noch besser ausschöpfen zu können, um die Zufriedenheit der Beschäftigten mit Bürgerbeteiligungsprozessen weiter zu stärken, um Frustration zu vermeiden und um mögliche/erwartete Schwierigkeiten (und Ängste) von vornherein „aufzufangen“, sollten zukünftig vor dem Hintergrund hoher Arbeitsbelastung und entsprechender Zeitbindung bei der Planung der Beteiligungsverfahren folgende Aspekte mit besonderer Sorgfalt und Vorausschau durchdacht werden:

1. Klarstellung der Erwartungen an den Prozess (was kann/soll erreicht werden?) und möglicher Befürchtungen zu Beginn.
2. Wie soll die Auswahl der Zusammensetzung der Beteiligten erfolgen, um einer Dominanz „lauter“ Interessen vorzubeugen (wann wird z.B. mit Zufallsbürgern gearbeitet, um ein möglichst breites Meinungsbild zu bekommen und die Dominanz „lauter“ Interessen zu verhindern?).
3. Welche Formate eignen sich im jeweiligen Fall (groß, klein?), um bestimmte Ziele zu erreichen: breite Information der Bürgerinnen und Bürger oder eher intensive Diskussionen in kleinen Gruppen, um konkrete Ideen zu sammeln, um Einzelmeinungen argumentativ besser begegnen zu können und ggfs. in einen größeren Interessenkontext einordnen zu können? (siehe Anregungen hierzu im Anhang der Leitlinien).
4. Wie soll mit konträren Interessen umgegangen werden? Wie sollen überhaupt einzelne Interessen gewichtet werden?
5. Wie können die Zielvorstellungen der Bürger/innen und „der Politik“ im Prozessdesign berücksichtigt werden (siehe hierzu Thyssen-Bericht)?
6. Effiziente Beteiligung: Wie kann ein Prozess möglichst effizient gestaltet werden, um die aufgewendete Zeit mit dem erwarteten Nutzen in ein ausgewogenes Verhältnis zu setzen (was ist nötig und was nicht, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen)?

Zwei Dinge sind aus Sicht von Frau Prof. Vetter und Frau Goldberg zentral, um gute Antworten auf diese Fragen zu bekommen: Die Hinzuziehung einer externen Moderation und eigenes Wissen bzw. eine kompetente Beratung zu Möglichkeiten der Prozessgestaltung. Nahezu 60% der Befragten haben angegeben, dass im eigenen Amt noch Lernbedarf zur Gestaltung von Beteiligungsprozessen besteht. Um die positiven Potenziale zukünftig noch stärker zu realisieren (und entsprechende Ängste abzubauen), sollte ämterweit das Wissen zu den o.g. Punkten noch stärker entwickelt werden durch Schulungen und einen stärkeren gemeinsamen Erfahrungsaustausch.

## **5.) Bericht der Koordinierungsstelle 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 die 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 des Dialogs aus Bürgerschaft, Verwaltung und Gemeinderat auf der Prozessebene erfolgreich zu steuern.

Im Kern geht es bei den Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung darum, dass bezogen auf jedes Vorhaben Verbindlichkeit und Transparenz bei der Beantwortung folgender „W-Fragen“ herzustellen ist: WOZU genau (Beteiligungsgegenstand) soll WER (Zielgruppen- und Akteursanalyse) WANN (Zeitpunkt im Planungs- und Entscheidungsprozess) WIE (also mit welchen Methoden) beteiligt werden? WAS passiert mit den Ergebnissen und mit WEM / von WEM soll das Beteiligungsverfahren abgestimmt / begleitet werden? Nur wenn das Beteiligungskonzept Antworten auf die oben aufgeführten „W-Fragen“ gibt und rechtzeitig vor Beginn der Beteiligung mit zentralen Akteuren abgestimmt wurde, ist zu erwarten, dass auch das spätere Ergebnis tragfähig ist. Ohne Prozesslegitimation keine Ergebnislegitimation. Nur wer die „Spielregeln“ nachvollziehen und deren Einhaltung überprüfen kann (Transparenz), verleiht dem Ergebnis eines Beteiligungsprozesses Bedeutung.

Als ebenso wichtig wie die Prozesslegitimation erweist sich die interne Steuerung von Beteiligungsprozessen, die eng mit der Projektsteuerung verwoben sein muss. Durch ein integriertes Projekt- und Beteiligungsmanagement muss es gelingen, im Verlauf eines Planungsverfahrens immer wieder die Schnittstellen zu finden, an denen Hinweise aus der Bürgerbeteiligung tatsächlich der Weiterentwicklung des Vorhabens dienen können. Gleichzeitig müssen diese Schnittstellen aber auch so definiert werden, dass die aus Sicht der Bürgerschaft / Öffentlichkeit entscheidenden Fragen tatsächlich zur Diskussion stehen und möglichst zu diesen auch noch Handlungsspielräume bestehen. Beide Aspekte gleichermaßen zu berücksichtigen ist in der Praxis häufig eine Herausforderung.

Schlussendlich stärken die Leitlinien und ihre praktische Umsetzung auch die lokale Demokratie. Die Bürgerschaft bekommt mit, was die Stadt vorhat und der Gemeinderat gewinnt einen Eindruck davon, was die Bürgerinnen und Bürger wollen, die sich beteiligen. Daneben zeigt sich aber auch, dass die Planungen verbessert werden und an Qualität gewinnen, wenn die Bürgerinnen und Bürger eingebunden werden. Als „Alltagsexperten“ erweitern sie den Blick der Fachleute.

### **Breite Beteiligung**

Ein wichtiges Thema, das sowohl bei der Entwicklung der Leitlinien als auch bei der zweiten Evaluation immer wieder zur Sprache kam, ist die möglichst breite Einbindung der Bürgerschaft. Besonders häufig wird dabei auf die Gefahr der Überrepräsentation von gebildeten über 40-Jährigen hingewiesen.

Grundsätzlich helfen zwei Informationen zur Einordnung, warum insbesondere die unter 30-Jährigen weniger an den angebotenen Beteiligungsveranstaltungen teilnehmen und teilweise der Eindruck entsteht, dass hauptsächlich über 40-Jährige partizipieren.

In der jüngsten Heidelberg-Studie geben etwa 73% der Heidelberger/innen an, dass sie die Möglichkeit sich persönlich beteiligen zu können für wichtig oder sehr wichtig halten. Die Altersunterschiede sind hier sehr gering, das heißt, die Aussage gilt auch für die unter 40-jährigen. Dass diese Gruppe sich aber dennoch weniger selbst beteiligt wird bei der

Betrachtung des bestehenden Interesses an der Kommunalpolitik plausibel. Nur etwas mehr als 20% der unter 35-jährigen geben an, sich stark oder sehr stark für die Heidelberger Kommunalpolitik zu interessieren. Bei den über 60-jährigen steigt dieser Wert hingegen auf deutlich über 50%. Es scheint also so zu sein, dass zwar auch bei den Jüngeren die Möglichkeit, sich auch persönlich beteiligen zu können für (sehr) wichtig gehalten wird, man aber deutlich weniger Interesse an lokalpolitischen Themen hat und sich deshalb auch weniger beteiligt. Ein Phänomen, das sich im Übrigen auch bei der Wahlbeteiligung zeigt - bei allen Wahlen (auf Bundes-, Landes-, und Kommunalebene) ist die Wahlbeteiligung bei jungen Menschen (unter 25) am geringsten und die der ab 60-Jährigen am höchsten.

Wenn es um das Ziel einer möglichst breiten Beteiligung geht, stellt die schwere Erreichbarkeit bildungsferner Gruppen ein bundesweites Phänomen dar. Betrachtet man diesbezüglich die Situation in Heidelberg ist zunächst festzustellen, dass die Heidelberger Bevölkerung ein überdurchschnittlich hohes Bildungsniveau hat. Fast 60% der Heidelbergerinnen und Heidelberger haben (Fach-)Abitur. Bei den Veranstaltungsteilnehmern gaben im Durchschnitt 78,5 % an, (Fach-)Abitur zu haben. Die Gruppe ist also stärker repräsentiert als andere Bildungsgruppen, der Unterschied ist aber weniger gering, als von vielen angenommen.

Um tatsächlich auch bildungsferne Gruppen zu erreichen, sind zielgruppenspezifische Beteiligungsformate erforderlich. Positive Erfahrungen konnten hier im Rahmen des dialogischen Planungsprozesses Konversion zur Fläche „Patton Barracks“ im Mörgelgewann gesammelt werden (hier fanden zwei Veranstaltungen in Kooperation mit dem Caritas-Verband statt) sowie bei der Bürgerbeteiligung zum Entwicklungskonzept Bergheim-West, wo ebenfalls entsprechende Wohngebiete (in Kooperation mit dem Kulturfenster e.V. und dem DAI) gezielt aufgesucht wurden.

Ziel einer breiten Beteiligung ist es, dass möglichst vielfältige, unterschiedliche und auch kontroverse Interessen innerhalb der Bevölkerung / Gesellschaft sichtbar werden und in den Dialog miteinander treten. Sind nur sehr einseitige Interessenslagen vertreten, verliert der Beteiligungsprozess nicht nur an Legitimation, sondern das Ergebnis auch an Qualität. Um zu erreichen, dass möglichst alle erkennbaren Interessen vertreten sind, ist es unerlässlich, der eigentlichen Beteiligung eine Interessen-, Zielgruppen- und Akteursanalyse voran zu stellen. Dabei geht es darum die unterschiedlichen Interessen zu identifizieren und „Multiplikator/innen“ ausfindig zu machen, die diese Interessenslagen vertreten. Diese „Multiplikator/innen“ werden bereits bei der Entwicklung des Beteiligungskonzepts eingebunden und es ist ganz wichtig, dass sich danach alle aktiv einbringen und in ihrem jeweiligen Umfeld für die Mitwirkung an den Beteiligungsverfahren werben. Diese Vorgehensweise wird in Heidelberg bereits verfolgt und die Teilnehmerbefragungen zeigen, dass dies auch funktioniert, da viele über diese Netzwerke von den Veranstaltungen erfahren und dadurch eine breiter gestreute Teilnahme an den Veranstaltungen erreicht wird. Dies soll weiter intensiviert werden.

Die Einbindung von ganz unterschiedlichen Sichtweisen und Interessen gelingt auch dadurch, dass durch eine Zufallsauswahl gewonnene Bürgerinnen und Bürger in die Verfahren eingebunden werden. So können für Beteiligungsformate mit begrenzten Personenzahlen, ergänzend zur „organisierten Bürgerschaft“, zusätzlich Teilnehmerinnen und Teilnehmer durch ein Bewerbungs- und Losverfahren gewonnen werden oder durch eine zufällige Stichprobe aus der Einwohnermeldedatei. Mit beiden Methoden wurden in Heidelberg (und auch in vielen anderen Städten) schon sehr gute Erfahrungen gemacht, so dass auch diese Arbeitsweise weiter ausgebaut werden sollte. Auf diese Art und Weise kann ein besseres Gleichgewicht zwischen der in Initiativen oder Vereinen organisierten Bürgerschaft und der „nicht organisierten Bevölkerung“ erreicht werden.

## **Online Beteiligung**

Eine Methode, mit der seit der letzten Evaluation positive Erfahrungen gesammelt wurden, ist die Online Beteiligung. Diese kam erstmals bei der Standortsuche für das Neue Konferenzzentrum zum Einsatz und anschließend bei der Beteiligung zum Thema Windenergie. In beiden Fällen konnten sowohl zahlreiche Menschen für die Beteiligung gewonnen werden, als auch ein faires und konstruktives Verhalten im Online-Dialog erreicht werden. Die Anstrengungen eine „breite Beteiligung“ im oben genannten Sinne zu erreichen, müssen jedoch für Online-Verfahren ebenso unternommen werden wie für Präsenzveranstaltungen. Das gilt auch, wenn es darum geht jüngere Menschen zu erreichen, was alleine aufgrund des Online-Formats nicht „automatisch“ passiert. Auch hinsichtlich der Kosten sind Online-Formate in der Regel nicht günstiger, da diese ebenfalls moderiert werden müssen.

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. Dadurch wird unter anderem sichergestellt, dass sich auch Bevölkerungsgruppen einbringen können, die über keinen Internetzugang verfügen oder nicht mit dieser Art der Beteiligung umgehen können oder wollen. Vor allem kann aber der sehr wichtige persönliche Austausch sowohl zwischen Bürgerschaft und Verwaltung als auch zwischen Bürgerinnen und Bürgern mit ganz unterschiedlichen Interessen und Sichtweisen zwar durch Online-Formate sehr gut ergänzt, aber eben nicht ersetzt werden. Sobald es darum geht, ein wechselseitiges Verständnis für unterschiedliche Interessen zu wecken, ist eine öffentliche Veranstaltung, die mit der Unterstützung einer Moderation die direkte Interaktion der verschiedenen Interessensgruppen ermöglicht, unerlässlich. Die schriftliche Kommentierung birgt hingegen die Gefahr, dass sich Interessengegensätze noch weiter verschärfen. Darüber hinaus stellt die Verschriftlichung der eigenen Gedanken auch eine Hürde dar, so dass bestimmte Personen ausgeschlossen werden, die sich dazu nicht in der Lage fühlen. Auf der anderen Seite fällt es einigen Bürgerinnen und Bürgern schwer im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung vor anderen zu sprechen. Hier bietet die Online-Beteiligung die Möglichkeit, dass sich die Bürgerinnen und Bürger schriftlich beteiligen können. Durch die Verschriftlichung müssen die eigenen Argumente und Gedanken sortiert und genau abgewogen werden. Außerdem ist die Teilnahme an der Online-Diskussion in den eigenen vier Wänden möglich und die Zeiteinteilung ist frei. Die beiden Verfahren – Präsenzveranstaltungen und Online-Beteiligung – ergänzen sich demnach sehr gut und in der Praxis geht es darum, Online-Beteiligung und Präsenzveranstaltungen sinnvoll miteinander zu verzahnen.

## **Kinder- und Jugendbeteiligung**

Im Oktober 2015 wurde der §41a der Gemeindeordnung Baden-Württemberg wie folgt geändert: *„Die Gemeinde soll Kinder und muss Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, in angemessener Weise beteiligen. Dafür sind von der Gemeinde geeignete Beteiligungsverfahren zu entwickeln.“* Als wichtiger Teil der Bevölkerung sind Kinder und Jugendliche auch von vielen städtischen Planungen unmittelbar betroffen. Sie frühzeitig zu beteiligen bedeutet, Möglichkeiten zu schaffen, ihre Interessen und vor allem ihre Perspektive zum richtigen Zeitpunkt mit einfließen zu lassen und dadurch besser berücksichtigen zu können. Gleichzeitig ist die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an Projekten ihrer Stadt auch wichtiger Baustein des praktischen Erlernens von Demokratie. Beteiligte Kinder und Jugendliche können sich selbst in ihrer Kommune aktiv gestaltend erfahren und erleben die Auswirkungen ihres Engagements. Das legt einen Grundstein für ein Engagement später als Erwachsene im und für das Gemeinwesen. In Kapitel 11.2 der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung heißt es



dazu: „Es gilt besonders, junge Menschen an gesamtstädtische Fragen heranzuführen und die Identifikation der gesamten Bürgerschaft mit ihrer Stadt zu stärken.“

Vor diesem Hintergrund engagiert sich die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung seit 2016 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, die für Projekte zuständig sind, die für das städtische Lebensumfeld von Kindern und Jugendliche besonders wichtig sind. Dazu gehören insbesondere das Landschafts- und Forstamt, das Stadtplanungsamt und das Amt für Verkehrsmanagement. Gleichmaßen wichtig ist die Kooperation mit den Institutionen, Vereinen und Gruppen, die alltäglich Kontakt zu Kindern und Jugendlichen haben, also 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.

Angepasst an die Zielgruppe sowie den Beteiligungsgegenstand wurden jeweils sehr verschiedene Beteiligungsformate gewählt und kombiniert, wie zum Beispiel moderierte Workshops mit jeweils passenden Methoden, Onlinebeteiligung mithilfe von Social Media sowie Jugendliche als Mitglieder von Jurysitzungen. Die einzelnen Beteiligungsprojekte sind jeweils dokumentiert.

Insgesamt ziehen wir eine sehr positive Bilanz zu den jeweiligen Beteiligungsprojekten. Die kinder- und jugendadäquate Herangehensweise, spezifischen Beteiligungsmethoden sowie die intensivere Mobilisierung haben sich als notwendig und erfolgreich erwiesen, um Kinder und Jugendliche zu erreichen und sie an den, sie betreffenden Projekten wirklich beteiligen zu können. Es fällt allerdings auf, dass, wie auch bundesweit zu beobachten ist, offene Veranstaltungen oft weniger genutzt werden, aufsuchende Formate, das heißt in Schulen, Jugendtreffs, etc. hingegen oft sehr erfolgreich sind. Pädagogisch versierte und geschulte Moderatorinnen und Moderatoren ermöglichen zum einen die notwendige kinder- und jugendgerechte Vermittlung der Themen und helfen zum anderen im Nachgang, die Ergebnisse der Beteiligung in für die Planung hilfreiche Hinweise zu übersetzen. Wie im Projekt DER ANDERE PARK sehr gut gelungen, zeigt die Erfahrung wie wichtig es ist, darauf zu achten, dass die Beteiligungsergebnisse in passender Form auch an die Planerinnen und Planer vermittelt werden. So geht es beispielsweise bei Spiel- und Freiflächen weniger darum konkrete Spielangebote „abzufragen“, sondern darum, die Bedürfnisse unterschiedlicher Altersgruppen oder auch verschiedener sozialer Milieus herauszufinden, damit diese dann von den Fachplanern aufgegriffen werden können.

Perspektivisch gilt es noch mehr Erfahrungen zu sammeln, wie die Planungsergebnisse an Kinder und Jugendliche rückgekoppelt und die Selbstwirksamkeitserfahrung bei den Kindern und Jugendlichen trotz langer Planungs- und Umsetzungsphasen der Projekte gestärkt werden können. Für die Fachämter ist die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen mit besonderen Herausforderungen verbunden, da hier neben der Unterstützung durch darauf spezialisierte Moderationsbüros, auch eine enge Kooperation mit entsprechenden Einrichtungen und Vereinen in Heidelberg erforderlich ist. Diese haben nicht nur den Zugang zu den Kindern und Jugendlichen, sondern teilweise auch bereits selbst viele Erfahrungen und Wissen zum Thema Kinder- und Jugendbeteiligung, das sie hier aktiv einbringen. Um die Kinder- und Jugendbeteiligung qualitativ gut aufzustellen und dadurch letztlich zu

verwertbaren Ergebnissen zu kommen, erweist sich die intensive Vernetzung der lokalen Akteure der Kinder- und Jugendbeteiligung als besonders wichtig. Hier spielt der 2016 gemeinsam mit dem Kinder- und Jugendamt gegründete „Arbeitskreis Kinder- und Jugendbeteiligung“ bereits eine wichtige Rolle. Darauf aufbauend wird es in Zukunft darum gehen Strategien zu entwickeln, wie dieses Thema weiter gestärkt und die notwendige Unterstützung der Akteure der Kinder- und Jugendbeteiligung sichergestellt werden kann.

### **Zusammenarbeit mit den Fachämtern**

Die Koordinierungsstelle unterstützt die Fachämter bei der projektbezogenen Umsetzung der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung. Sie berät im Vorfeld von Beteiligungsverfahren ebenso, wie bei der Umsetzung selbst. Um die Beratungsfunktion sachgemäß wahrnehmen zu können, ist die frühzeitige Einbindung der Koordinierungsstelle besonders wichtig, was inzwischen in der Regel erfolgt. Zudem hat die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung über die Vorhabenliste einen Überblick, welche Projekte mit Bürgerbeteiligung auf der Agenda stehen, so dass auch Nachfragen möglich sind.

Die Zusammenarbeit zwischen den Fachämtern und der Koordinierungsstelle kann in der Regel als sehr konstruktiv, zielorientiert und angenehm bezeichnet werden. Die Intensität der gewünschten Beratung und Begleitung ist teilweise unterschiedlich, in der Summe wird die Unterstützung der Koordinierungsstelle aber immer stärker in Anspruch genommen. Die Federführung zur Bürgerbeteiligung liegt bei dem jeweils zuständigen Fachamt. Hier erfolgt bei Bedarf auch eine Unterstützung durch interne Schulungen.

Bei der Bürgerbeteiligung im Rahmen des dialogischen Planungsprozesses Konversion sowie bei der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Masterplan Neuenheimer Feld / Neckarbogen hat die Koordinierungsstelle selbst die Federführung.

In der Summe hat die Arbeitsbelastung der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung sowohl hinsichtlich der beratenden Aufgaben als auch bei den beiden großen Projekten mit eigener Federführung sehr stark zugenommen. Dies ist nicht nur durch die wachsende Zahl von Projekten mit Bürgerbeteiligung begründet, sondern auch durch die Komplexität und Konflikthaftigkeit einzelner Vorhaben.

### **Unterstützung bei der Organisation von Beteiligungsveranstaltungen**

Ein besonderes Angebot, das eine große Erleichterung für die städtischen Beschäftigten darstellt, ist die Möglichkeit der Unterstützung der Organisation von Beteiligungsveranstaltungen durch die Heidelberger Dienste. Dieses 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. Gemeinsam mit den Heidelberger Diensten konnte hier ein Angebot geschaffen werden, das auf den Wunsch nach Entlastung der Fachämter von organisatorischen Aufgaben reagiert hat. Die Praxis zeigt, wie wichtig eine gute Organisation der Veranstaltungen ist, um Qualität und letztlich auch Erfolg auf inhaltlicher Ebene erzielen zu können.

### **Erfahrungsaustausch und fachliche Weiterentwicklung**

Die Stadt Heidelberg war die erste Stadt bundesweit, die mit dem Beschluss der Leitlinien verbindliche Regeln für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger auf kommunaler Ebene verabschiedete. Seitdem machten sich viele andere Städte ebenfalls auf diesen Weg. Um

auf die Heidelberger Erfahrungen aufbauen zu können, 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 bundesweit von Führungs- und Fachpersonal aus den Bereichen Bürgerbeteiligung, Stadtentwicklung und -planung sehr starken Zuspruch fand.

Der eigenen fachlichen Weiterentwicklung dient zudem die aktive Mitwirkung in verschiedenen Netzwerken zur Bürgerbeteiligung. Neben der anspruchsvollen Netzwerkarbeit der „Stiftung Mitarbeit“ und des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu) ist hier auch das bundesweite Netzwerk „Allianz Vielfältige Demokratie“ der Bertelsmann Stiftung zu nennen. Ziel dieses letztgenannten Netzwerks war es, mit allen wichtigen Akteuren auf Bundes-, Landes-, und Kommunalebene zusammen zu arbeiten, um das Thema Bürgerbeteiligung weiter zu entwickeln und wichtige Impulse an die Politik zu erarbeiten. Ergebnis sind zahlreiche nützliche Broschüren, die sowohl Handlungsanweisungen für die praktische Arbeit bieten, als auch wichtige Impulse für die Weiterentwicklung einer vielfältigen Demokratie setzen.

Über den Erfahrungsaustausch hinaus hat auch die Wissenschaft ein gesteigertes Interesse an dem Thema Bürgerbeteiligung. Dies zeigt sich an vermehrten Anfragen von Studierenden, die sich in ihren Studienarbeiten damit beschäftigen sowie von Forschungsprojekten.

### **Ausblick**

Wie eingangs dargelegt, kann aus Sicht der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung festgehalten werden, dass sich die Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung als Instrumentarium für eine gelingende Bürgerbeteiligung bewährt haben. Eine Fortschreibung bzw. Änderung der Leitlinien wird aus der praktischen Arbeit heraus als nicht notwendig erachtet. Vielmehr sollten die bisherigen und die zukünftigen Erfahrungen genutzt werden, um eine Verbesserung der alltäglichen Praxis herbei zu führen. Hier bietet der vorliegende Evaluationsbericht zahlreiche Anhaltspunkte. Die Leitlinien bieten ausreichend Handlungsspielräume, um die Bürgerbeteiligung als „lernenden Prozess“ stetig weiterzuentwickeln.