

**Prof. Dr. Helmut Klages**

**Evaluationsbericht auf der Grundlage einer Schlüsselpersonen-/  
Expertenbefragung zu den Leitlinien für mitgestaltende Bürger-  
beteiligung der Stadt Heidelberg**

**(Manuskriptabschluss am 25.11.2013)**

## **Inhalt:**

### **1. Zielsetzung**

### **2. Methodischer Ansatz**

### **3. Darstellung der Ergebnisse**

#### **3.1 Kurzfassung („Management Summary“) – Wiedergabe einer Powerpoint-Darstellung der Ergebnisse**

#### **3.2 Einstieg in die Langfassung: Grundlegende Bewertung der Leitlinien und der auf ihnen aufbauenden Umsetzungspraxis durch die Befragten (= Zusammenfassende Auswertung der Antworten auf die „einleitenden Fragen“ des Gesprächsleitfadens)**

#### **3.3 Zusammenfassende Auswertung der Evaluierungsbögen A und B**

##### **3.3.1 Evaluierungsbogen A: Bewertung des mit den Heidelberger Leitlinien eingeschlagenen Wegs der Bürgerbeteiligung**

##### **3.3.2 Evaluierungsbogen B: Bewertung der persönlichen Erfahrungen mit einem konkreten Beteiligungsverfahren auf der Basis der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung**

#### **3.4 Auswertung nach Befragtengruppen**

##### **3.4.1 Gruppe 1: Mitglieder des Beteiligungsmanagement**

##### **3.4.2 Gruppe 2: Leitende Vertreter/innen von Querschnittsämtern und zentralen Ämtern/Organisationseinheiten**

##### **3.4.3 Gruppe 3: Leitende Vertreter von Fachämtern mit einer größeren Zahl von Vorhaben mit Bürgerbeteiligung**

##### **3.4.4 Gruppe 4: Bürger mit ehrenamtlichen Leitungsfunktionen in Projekten mit Bürgerbeteiligung**

##### **3.4.5 Gruppe 5: Sonstige Bürger/innen**

##### **3.4.6 Gruppe 6: Politiker/innen (Vorsitzende von Fraktionen des Gemeinderats)**

##### **3.4.7 Gruppe 7: Vertreter der Wirtschaft**

##### **3.4.8 Gruppe 8: Bürgervertreter im Arbeitskreis**

##### **3.4.9 Gruppe 9: Gemeinderatsmitglieder im Arbeitskreis**

### **4. Folgerungen**

## **4.1 Vorbemerkungen**

## **4.2 Selbstständigkeitsspielräume der Umsetzung – Problem oder Chance?**

**4.2.1 Varianten der Strukturmuster von Projektabläufen 1.: Pendelbewegungen zwischen Veranstaltungen mit verschiedenen Teilnehmergruppen; „begleitende“, „permanente“ und „intermittierende“ Bürgerbeteiligung**

**4.2.2 Varianten der Strukturmuster von Projektabläufen 2.: Einbezug der politischen Gremien**

**4.2.3 Visualisierung der vorstehend behandelten Prozessvarianten anhand zweier Beispiele**

**4.2.4 Auswirkungen von Strukturunterschieden der Beteiligungsprozesse als künftiger Evaluierungsgegenstand**

## **4.3 Die Ausgestaltung der Rolle der Beteiligungscoordination als un abgeschlossene Aufgabe**

## **4.4. Ausbalancierung des Spannungsverhältnisses zwischen Bürgerbeteiligung und fachlicher Vorbereitung/Aufarbeitung als Aufgabe**

## **4.5 Realisierung des Ziels, die jeweils relevanten Bevölkerungsgruppen zu beteiligen**

## **4.6 Weitere abklärungsbedürftige Themen**

**4.6.1 Klärung des Begriffs „Ergebnisoffenheit“**

**4.6.2 Überprüfung projektbezogener Beteiligungspläne auf „Löcher“ der Bürgerbeteiligung**

**4.6.3 Vermittlung zwischen Bürgerbeteiligung oder „organisierten Interessen“**

**4.6.4 Gewährleistung transparenter Rechenschaftslegung**

**4.6.5 Klärung und Berücksichtigung des Ressourcenbedarfs der Verwaltung**

## **4.7. Stichwortartige Festhaltung sonstiger Themenstellungen, die sich nach Auffassung des Berichterstatters zu weiterer Überprüfung anbieten**

# Textteil

## 1. Zielsetzung

Die im vorliegenden Bericht angezielte *prozessbegleitende Evaluation* unterscheidet sich von einer Ex post-Evaluation dadurch, dass sie sich nicht auf die nachträgliche Bewertung der Ergebnisse eines Handlungsansatzes, sondern auf Beobachtungsergebnisse zu laufenden Prozessen bezieht, deren Ergebnisse mit dem Ziel der Prozessoptimierung in die beobachteten Prozesse rückgekoppelt werden können.

In den Heidelberger Leitlinien sind beide Ansätze vorgesehen, wobei allerdings die genaue Abgrenzung zwischen ihnen schwerfällt, da es sich bei der Leitlinien-Umsetzung um einen längerfristigen Vorgang handelt, der fortgesetzt Effekte hervorbringt, die unter sich wandelnden Bedingungen erzielt werden.

Die Ableitung von Folgerungen aus Beobachtungen, die somit eigentlich immer „intermediär“ sind, steht deshalb unter dem Vorbehalt, dass einerseits dem vorhandenen Entwicklungspotenzial des Prozesses Rechnung getragen werden muss, um „Aktionismus“ (oder „Alarmismus“) zu vermeiden, dass andererseits aber auch ein bloßes „Laufenlassen“ des Prozesses vermieden werden muss. Es kommt hier auf Einschätzungsentscheidungen von Fall zu Fall an, die sich nicht durch die Anwendung irgendwelcher verallgemeinernder „Algorithmen“ bewältigen lassen.

## 2. Methodischer Ansatz

### 2.1 Das Instrumentarium der Schlüsselpersonenbefragung

In der hier zur Darstellung anstehenden Untersuchung wurde der Ansatz der Schlüsselpersonen-/Expertenbefragung verwendet. Es wird bei diesem Ansatz davon ausgegangen, dass es innerhalb des beobachteten Prozesses und/oder in seinem Umfeld Personen gibt, denen aufgrund der von ihnen ausgeübten Funktionen eine besondere Beobachtungschance, gleichzeitig aber auch eine auf persönliche Qualifikation zurückzuführende Beurteilungskompetenz zukommt, und deren Aussagen somit ein besonderes Gewicht zuzumessen ist.

Die Frage, inwieweit die den einbezogenen Schlüsselpersonen/Experten zugemessenen Fähigkeiten tatsächlich gegeben sind, entscheidet sich in der Erfüllung dieser beiden Bedingungen. Es sei bereits an dieser Stelle angemerkt, dass es diesbezüglich bei der hier zur Darstellung anstehenden Untersuchung eine Einschränkung gab, da nicht vorhergesehen werden konnte, dass bei großen Teilen der einbezogenen Personen nur Erfahrungen mit wenigen Projekten vorlagen. So weitgehend wie möglich werden nachfolgend bei der Wiedergabe von Aussagen, deren Verallgemeinerbarkeit erkennbar eingeschränkt oder in Zweifel zu ziehen ist, entsprechende Hinweise gegeben.

Unter der Bedingung, dass geeignete Personen verfügbar sind, verlieren massenstatistische Gesichtspunkte, die normalerweise für die Bemessung der Stichprobengröße bei Umfragen

maßgeblich sind, weitestgehend ihre Bedeutung. An die Stelle „zellenspezifischer“ Fallzahlen können somit *einzelne Personen* treten. Es wird dabei davon ausgegangen, dass den Aussagen der ausgewählten Personen angesichts ihres hervorgehobenen Kenntnisstandes und ihrer besonderen Kompetenz „Glauben geschenkt“ werden kann, wobei die Möglichkeit von Kontrollen und Ergänzungen durch die Befragung von „Parallel-Akteuren“ nicht außer Acht gelassen wird. Es kann deshalb konsequenter Weise auch mit „offenen“, vom Befragten nach eigenem Dafürhalten flexibel an die Gesprächssituation anpassbaren Fragen im Rahmen eines exemplarisch strukturierten „*Gesprächsleitfadens*“ gearbeitet werden, der grundsätzlich als „Checklist“ genutzt wird.

Bei der vorliegenden Untersuchung wurde der Gesprächsleitfaden (vgl. **ANHANG 1**) allerdings durch zwei „*Evaluierungsbögen*“ (vgl. **ANHANG 2**) mit dem Charakter formalisierter Fragebogenelemente ergänzt, die aus jeweils neun vorformulierte Fragen bestanden, denen 5-teilige Antwortskalen zugeordnet waren. Hiermit war einerseits bezweckt, die „weichen“ verbalen Auskünfte der Befragten an strategischen Punkten zu „härten“, andererseits aber vor allem auch das Aussageverhalten der Befragten mit geringem Formulierungsaufwand möglichst direkt auf eben diese Punkte hinzuführen und aufgrund eventueller „auffälliger“ Ankreuzungen einschlägige Kommentierungen zu provozieren. Es fiel bei praktisch allen Befragungen auf, dass die Befragten diese Evaluierungsbögen überraschend schnell ausfüllten und ohne besondere Aufforderung von sich aus zu spontanen Kommentierungen bereit waren. Die betreffenden Gesprächsteile erwiesen sich als besonders aussagekräftig, was wahrscheinlich nur zum Teil der gelungenen Formulierung der in den Evaluierungsbögen abgedruckten Fragen, sondern möglicher Weise sogar in erster Linie einem durch die jeweils vollzogenen Entscheidungen hervorgerufenen Erklärungs- und Rechtfertigungsbedürfnis gegenüber dem „da-beisitzenden“ und „zuschauenden“ Gesprächspartner zuzuschreiben war.

## **2.2 Die Durchführung der Befragung**

### **2.3 Die Fragestellungen der Schlüsselpersonenbefragung (Darstellung anhand des Gesprächsleitfadens)**

#### **2.3.1 Die einleitenden Fragen**

Die einleitenden Fragen (im Gesprächsleitfaden unter 2.1 bis 2.6 gelistet) bezogen sich

- auf die allg. Einstellung des/der Gesprächsteilnehmer/in zum Thema der Bürgerbeteiligung;
- auf die Kenntnisse des/der Gesprächsteilnehmer/in der Heidelberger Leitlinien;
- auf persönliche Erfahrungen mit ihnen bzw. ihrer Umsetzung (einschließlich evtl. ausgeübter Funktionen);
- auf Kenntnis von (und ggf. Erfahrungen mit) anderweitigen Ansätzen zur Bürgerbeteiligung;
- ggf. auf die Bewertung/Einordnung des Heidelberger Ansatzes im Vergleich zu anderweitigen Ansätzen;
- auf die allgemeine Bewertung des Nutzens der Leitlinien (ggf. auch auf dem Hintergrund der vorhergehenden Praxis der Bürgerbeteiligung in Heidelberg.

### **2.3.2 Die Evaluierungsbögen A und B**

Die Evaluierungsbögen A und B stellten die formalisierten Befragungselemente innerhalb der Schlüsselpersonenbefragung dar. Beide Bögen wurden den Befragten mit der Bitte um eine sofortige Beantwortung in Form von Ankreuzungen innerhalb der den jeweils 9 Fragen hinzugefügten fünfteiligen Skalen vorgelegt. (vgl. auch oben) Die Fragen waren in Form von Statements formuliert, zu denen jeweils eine – mehr oder weniger nachdrückliche – Zustimmung oder Nichtzustimmung erfolgen konnte. Der wesentliche Punkt war, dass die Befragten da, wo sie „auffallende“ (d.h. insbesondere in den Nichtzustimmungs-Bereich hineinfallende) Ankreuzungen machten, verbale Kommentierungen vornehmen konnten, die als Antworten notiert wurden. Soweit sie dies nicht von sich aus taten, wurden die Befragten nach dem Abschluss der Ankreuzungen um Begründungen gebeten. Die Interviews folgten damit dem Prinzip des „management by exception“, mit dessen Hilfe ein schnell „auf den Punkt“ kommander Gesprächsverlauf erzielt werden konnte.

Hinsichtlich des Inhalts der Evaluierungsbögen sei auf den Anhang 2 verwiesen. Kurz gesagt bezog sich der Evaluierungsbogen A auf die Heidelberger Leitlinien insgesamt. Der Evaluierungsbogen B, der ggf. auch mehrfach vorgelegt werden konnte, bezog sich auf die persönlichen Erfahrungen der Befragten mit einem konkreten Beteiligungsverfahren auf der Basis der Leitlinien.

### **2.3.3 Die Abschlussphase des Gesprächs**

In der Abschlussphase des Interviews, die wiederum zur lockeren Form des Gesprächsleitfadens zurückkehrte, wurde zunächst ein Resümee der wesentlichen positiven und kritischen Punkte erbeten, das sich als sehr wichtig und ertragreich erwies. Als weniger ergiebig erwiesen sich die zweite und die dritte Frage nach Personen, mit denen der/die Befragte über die Bürgerbeteiligung in Heidelberg kommuniziert und über die dabei im Vordergrund stehenden Themen. Sehr ergiebig war demgegenüber aber wiederum die nachfolgende Frage nach Verbesserungsvorschlägen.

## **2.4 Leitgesichtspunkte der Auswertung**

### **2.4.1 Zwei Auswertungsebenen: Zusammenfassende Auswertung und gesonderte Auswertung nach Befragtengruppen**

#### **2.4.1.1 Leitgesichtspunkte bei der Auswahl von Fragen für die zusammenfassende Auswertung**

Als besonders naheliegend und ergiebig erwies sich die zusammenfassende Auswertung bei den einleitenden Fragen (vgl. oben). Der Grund war, dass sich bei diesen Fragen, die im Kern auf die Kenntnis und eine allgemeine Bewertung der Heidelberger Leitlinien und auf ihre Einordnung in den allgemeinen Entwicklungsstand der Bürgerbeteiligung zielten, ein allgemeiner Konsens abzeichnete, der wenig Raum für eine gruppenspezifische Differenzierung ließ.

#### **2.4.1.2 Die Liste der Befragtengruppen**

Bei der Zusammenstellung der Teilnehmer/innen für die Schlüsselpersonenbefragung war von einer Unterscheidung von Angehörigen der Bürgerschaft, der Politik und der Verwaltung ausgegangen worden. Außerdem war eine Gruppe „Sonstiges“ hinzugefügt worden. Diese Unterscheidung erwies sich im weiteren Verlauf aber als zu grob. Bei der nachfolgenden gruppenspezifischen Auswertung wird von den folgenden Gruppen ausgegangen:

- Gruppe 1: Beteiligungsmanagement (mit fester Stelle in der Stadtverwaltung oder mit leistungsbezogenen Verträgen);
  - Gruppe 2: Leitende Vertreter/innen zentraler Stabsstellen und Querschnittsämter;
  - Gruppe 3: Leitende Vertreter/innen von Fachämtern mit einer größeren Zahl von Vorhaben mit Bürgerbeteiligung;
  - Gruppe 4: Bürger/innen mit Leitungsfunktionen in Projekten mit Bürgerbeteiligung;
  - Gruppe 5: Sonstige Bürger/innen (in der Regel mit ehrenamtlichen Funktionen in der städtischen Zivilgesellschaft);
  - Gruppe 6: Mitglieder des Gemeinderats
  - Gruppe 7: Vertreter der Wirtschaft
- 
- Gruppe 8: Vertreter der Bürgerschaft im Arbeitskreis für Bürgerbeteiligung
  - Gruppe 9: Vertreter/innen des Gemeinderats im Arbeitskreis für Bürgerbeteiligung.

Leider konnte kein Interview mit der örtlichen Presse zustande kommen. Da aus dieser Gruppe ohnehin nur ein Vertreter vorgesehen war, ergibt sich hierdurch allerdings keine Verkürzung der gruppenspezifischen Auswertung, bei der für die einzelnen Gruppen von einem Minimum von 2 Personen ausgegangen wird.

#### **2.4.1.3 Vorgehensweise bei der Ermittlung gruppenspezifischer Besonderheiten**

Der Umfang des vorliegenden Berichts würde das angemessene Ausmaß bei weitem überschreiten, wenn versucht würde, alle Informationen der Mitglieder der verschiedenen Gruppen auszuwerten, die protokolliert wurden. Es muss ein Abkürzungsweg eingeschlagen werden, der sich wie folgt darstellt:

- 1. Schritt: Es wird von den Ankreuzungen in den Evaluierungsbögen ausgegangen, die auf Übereinstimmungen und deutliche Unterschiede untersucht werden;
- 2. Schritt: die selektierten Übereinstimmungen und Unterschiede werden daraufhin analysiert, ob sich in ihnen spezifische Konsensneigungen und Positionsunterschiede abspiegeln;
- 3. Schritt: die dabei erzielbaren Ergebnisse werden unter Nutzung der Antworten auf die Frage nach „wesentlichen positiven und kritischen Punkten“ im Abschlussteil des Gesprächsleitfadens (vgl. oben) validiert;
- 4. Schritt: das Ergebnis wird – unter Einbeziehung von Originalaussagen – verschriftlicht.

#### **2.4.2 Einbringung von Folgerungen des Berichterstatters als Orientierungsangebot**

Der nachfolgende Ergebnisbericht enthält neben Auswertungen derjenigen Informationen, welche in den Protokollen der Schlüsselpersonengespräche dokumentiert sind, auch allgemeinere Eindrücke und Ergebnisverarbeitungen, die sich für den Evaluator selbst – teils während der Interviews, teils bei einer Reihe von Bürgerversammlungen, teils bei „Gesprächen am Rande“ und bei der Lektüre verfügbarer Dokumente – einstellen.

Diese „subjektiven“ Elemente sind – nach bestem Wissen – auf den *Abschnitt 4.* des vorliegenden Berichts konzentriert, der unter der Überschrift „Ableitung von Folgerungen“ steht. Alle vorangehenden Abschnitte des Berichts sind demgegenüber dem Objektivitätsgebot einer Berichterstattung verpflichtet, die sich im Verhältnis zu den Originalaussagen der Befragten nur die streng begrenzte Freiheit einer Zusammenfassung und Akzentuierung gestattet, die notwendig erschien, um die in der Gesamtheit der individuellen Statements enthaltenen Komplexität im Interesse der Lesbarkeit und Nachvollziehbarkeit zu reduzieren.



### **3. Darstellung der Ergebnisse**

**3.1 Kurzfassung („Management Summary“): Wiedergabe der Powerpoint-Präsentation bei der 1. Sitzung des Arbeitskreises für Bürgerbeteiligung am 8.11.2013:**

Prof.Dr.Helmut Klages

## Evaluation der Leitlinien für die Bürgerbeteiligung

- Schlüsselpersonen-  
befragung 2013 -

-- Erste Ergebnisse --



## Daten der Befragung

- Durchführungszeitraum: 17. Juni – 28.Okt. 2013
- Zahl der durchgeführten Interviews: insg.32
- Dauer der Interviews: 1- 3 ½ Std.
- Teilnehmer an den Interviews: Personen mit strategischen Funktionen bei der Leitlinienumsetzung und/oder mit besonderer Befähigung für die Beobachtung ihrer Durchführung und Wirkung
- Zusammensetzung der Befragten: Bürger/innen, Verwaltungsmitglieder, Mitglieder des Gemeinderats, Mitglieder des Arbeitskreises (soweit nicht bereits bei den vorgenannten Gruppen erfasst)

## Methode der Befragung

- Gesprächsförmige Befragung auf der Grundlage eines Gesprächsleitfadens mit eingelagerten standardisierten Interviewbestandteilen
- Aufzeichnung der Gespräche (Aufzeichnungsgerät + manuelle Mitschrift)
- Anfertigung ausführlicher Niederschriften jedes Gesprächs (sie verbleiben vertraulich beim Befrager!)
- Qualitative und quantitative Auswertung der Gesprächsinhalte (zusammenfassend / nach 9 Befragtengruppen aufgegliedert, anonymisiert)

## ***Ausgewählte Ergebnisse:***

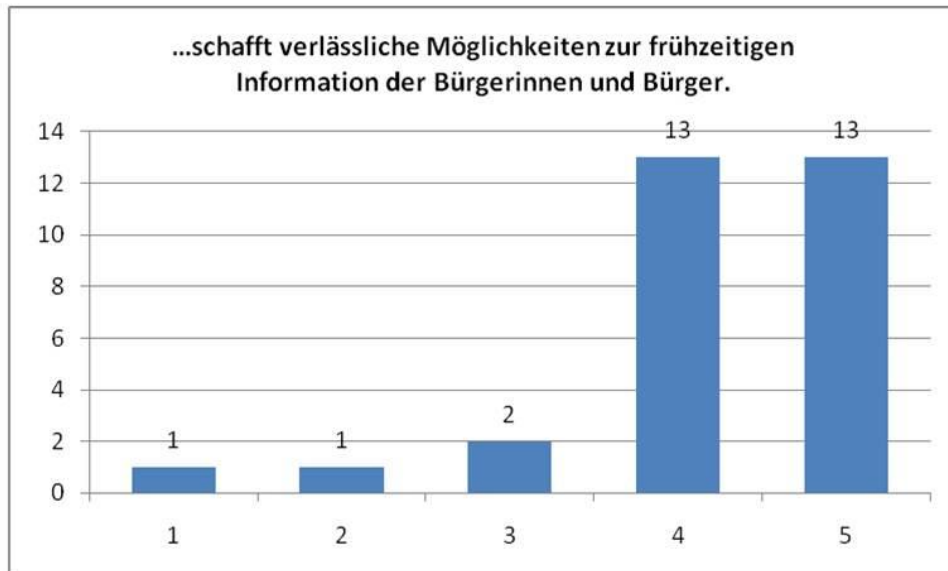
## Weitgehend übereinstimmende Grundauffassungen der Befragten:

- Die Leitlinien bringen maßgebliche Fortschritte gegenüber der vorhergehenden Situation in Heidelberg mit sich.
- Die mit den Leitlinien eingeschlagene Richtung der Vermittlung umfassender Informationen über städtische Vorhaben/Projekten, der Öffnung zuverlässig verfügbarer Beteiligungswege und verbindlicher Vorgaben für die Gestaltung von Beteiligungsverfahren ist richtig.
- Es ist noch zu früh, um über die Erfolgsaussichten der Leitlinienumsetzung endgültige Urteile abzugeben.
- Diesbezüglich ist Optimismus, aber auch aufmerksame Beobachtung und die Bereitschaft aller Beteiligten angesagt, aus erkannten Schwächen zu lernen (Evaluation im Sinn einer Stärken-/Schwächenanalyse und die Nutzung ihrer Ergebnisse bleibt längerfristig eine Aufgabe).

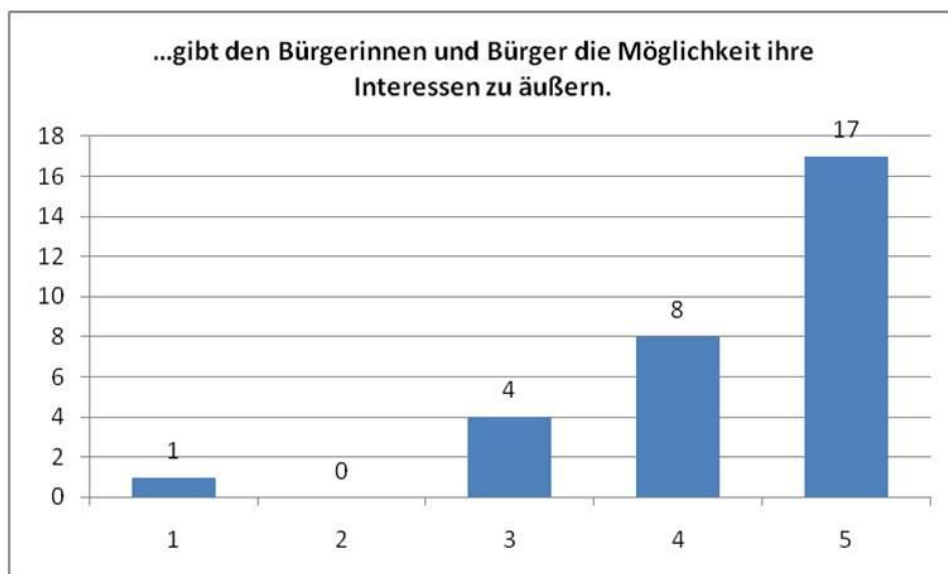
## Ausgewählte Einzelergebnisse\*

\* In den nachfolgenden Grafiken gibt die Höhe der "Balken" die Zahl der Befragten an, welche sich für die jeweilige Bewertungsalternative entschieden haben. Zur Auswahl standen stets fünf Alternativen (1 bis 5). "1" bedeutete "stimme überhaupt nicht zu"; "5" bedeutete "stimme voll und ganz zu".

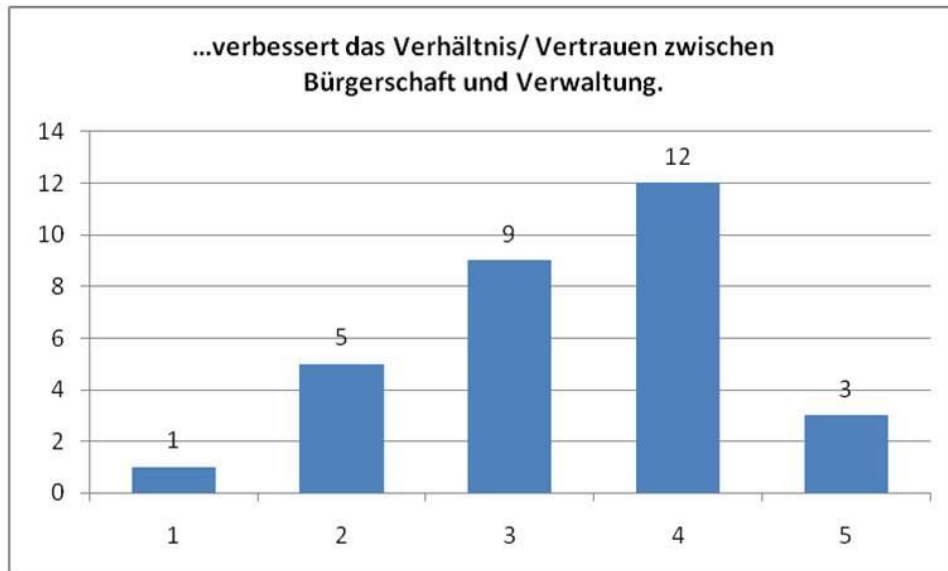
## Die Anwendung der Leitlinien...



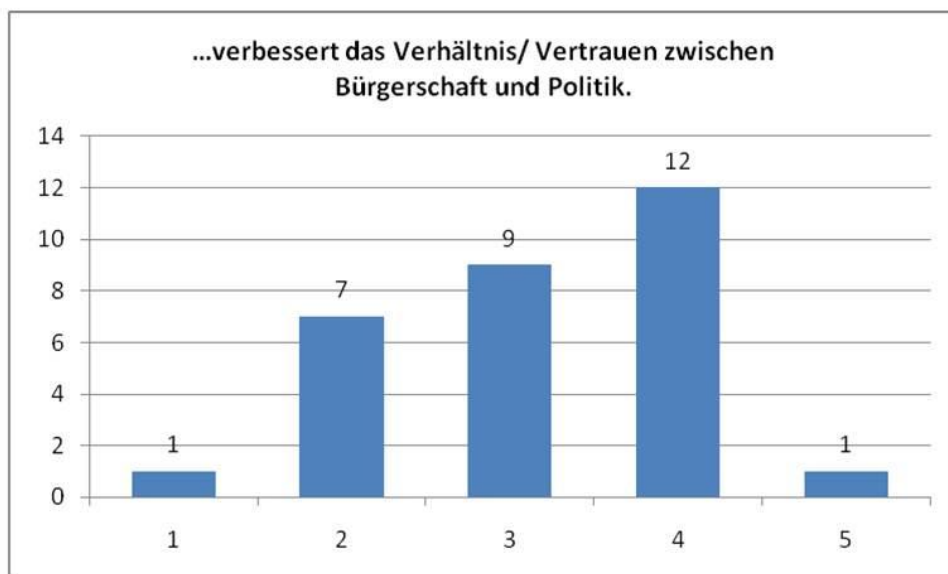
## Die Anwendung der Leitlinien...



## Die Anwendung der Leitlinien...



## Die Anwendung der Leitlinien...



## **Hintergrund** der Einschränkungen bei der Beantwortung der Frage, ob die Leitlinien das Vertrauen zwischen Bürgerschaft und Verwaltung + Politik verbessern

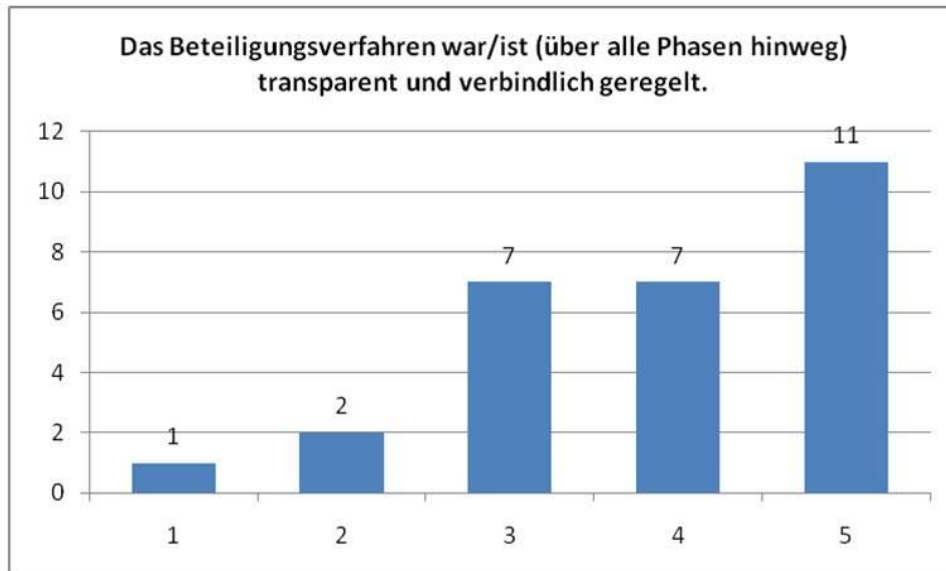
- Gerade bei erfolgreichen (=schnellen, mit zahlreichen „Baustellen“ verbundenen) Beteiligungsstarts wird eine **bisherige (Negativ)-„Kultur“** (gegenseitige Distanz + etabliertes Misstrauen, „verankerte diesbezügliche Rituale“) aufgesprengt (man „geht aufeinander zu“). Eine **neue (Positiv)-Kultur** („man weiß und verlässt sich darauf, dass man einander vertrauen kann“) ist aber noch nicht vorhanden!
- Es entsteht hierdurch eine **„fragile“ Situation**, die sich durch hohe Erwartungen, aber auch durch hohe Enttäuschungsanfälligkeit kennzeichnet. Enttäuschung kann dann auch durch **„Kleinigkeiten“** ausgelöst werden!

## Vorweg-Kommentar zu den nachfolgenden drei Folien

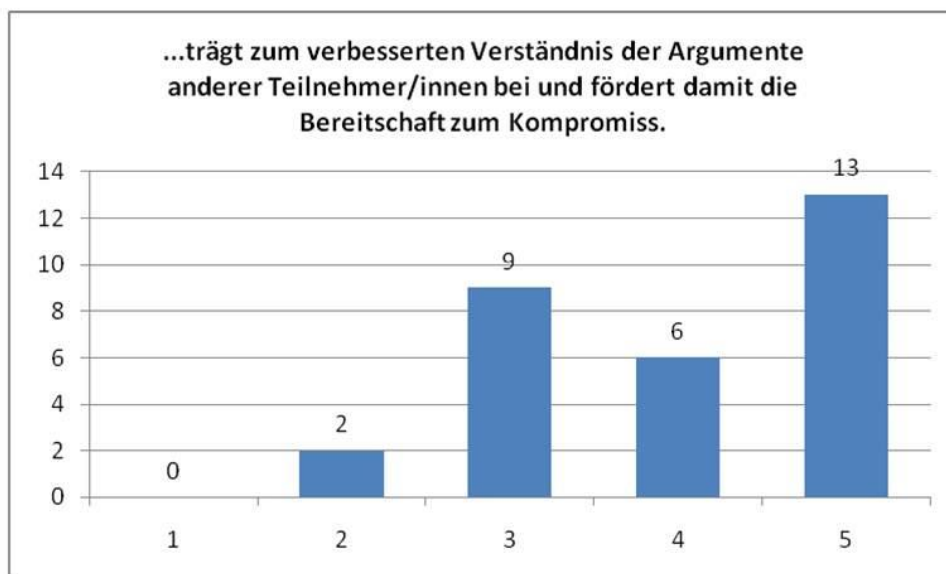
Auch in den nachfolgenden Fällen fällt die Reaktion auf die vorgegebenen Statements – auf den ersten Blick betrachtet – eher positiv aus. Es fällt allerdings auf, dass sich zu den einschränkenden Stellungnahmen keine glatt abfallende Linie abzeichnet. Außerdem enthalten aber die verbalen Kommentare, die in den Niederschriften festgehalten sind, eine Vielzahl von Relativierungen und Vorbehalten, die in den Formalentscheidungen (in der „Kreuzchen“-Setzung) nicht zur Geltung gebracht werden, wobei vermutlich die bei den meisten Befragten vorherrschende positive Grundstimmung gegenüber der Bürgerbeteiligung hemmend wirkte. Unter Berücksichtigung dieses Hemmungsfaktors sollte interpretiert werden, dass hinsichtlich der problemlosen Garantiertheit von Verfahrenstransparenz, wie auch hinsichtlich der Bereitschaft und Fähigkeit der Verfahrensbeteiligten zur Kompromissfindung und - vor allem - hinsichtlich der gleichgewichtigen Präsenz und Einwirkungsstärke betroffener Bevölkerungsgruppen in den beurteilten Großveranstaltungen bei der Mehrzahl der Befragten erhebliche Vorbehalte bestehen.



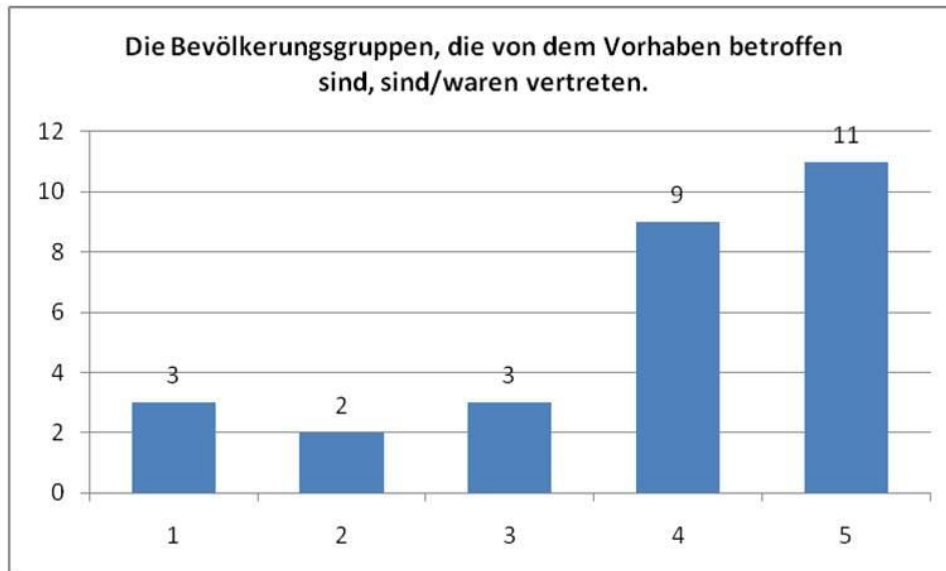
## Beurteilung einzelner Verfahren



## Die Anwendung der Leitlinien...



## Beurteilung einzelner Verfahren



## Vorläufig noch bestehende Unge- wissheiten, Vorurteile und Ängste

- Die Politiker machen letztlich doch was sie wollen. Die Gefahr besteht, das man sich – in Anbetracht des Alleinentscheidungsrechts des Gemeinderats - umsonst beteiligt...
- Die Verwaltung nutzt verfahrensbedingte Möglichkeiten, die Bürger/innen (ggf. aber auch die Koordinationsstelle) auszutricksen...
- Nach wie vor werden die wichtigsten Entscheidungen vorweg hinter verschlossenen Türen getroffen....
- Die Bürger/innen haben in der Regel das Gemeinwohl / das Gesamtinteresse der Stadt nicht im Blick...
- Die Bürger/innen machen mehrheitlich nicht mit, weil sie meist nur an ihre eigenen Privatinteressen denken. Bei Umfragen geben sie zwar mehrheitlich an, an Beteiligung interessiert zu sein. Sie nehmen sich aber z.B. für wiederholte Abendveranstaltungen nicht die Zeit. Mitmacher sind meist nur die „üblichen Verdächtigen“, d.h. Menschen mit viel Zeit und starkem Selbstdarstellungsbedürfnis, oder die massiv in bestimmter Richtung – im Zweifelsfall an Abwehr, oder auch an eigener Nutzung – Interessierten...
- Die Menschen – vor allem die jungen – wollen ganz anders angesprochen werden. Die aktuellen Bemühungen, Menschen in Veranstaltungen zu bekommen, laufen an ihnen vorbei...

## Bedingungen bei der Sicherstellung der Erfolge der Bürgerbeteiligung auf Dauer (= Folgerungen)

**Zusammenfassend:** Bewältigung der vielfältigen **praktischen** Probleme und Risiken (bzw. *Misserfolgsfaktoren*), die **nach** der Entwicklung eines verbindlichen Konzepts **und** seiner – hoffentlich!  angemessenen Berücksichtigung bei den Umsetzungsaktivitäten noch **offen** sind!

### **3.2 Einstieg in die Langfassung: Grundlegende Bewertung der Leitlinien und der auf ihnen aufbauenden Umsetzungspraxis durch die Befragten (= Zusammenfassende Auswertung der Antworten auf die „einleitenden Fragen“ des Gesprächsleitfadens)**

Am Anfang des Gesprächsleitfadens finden sich *sechs einleitende Fragen*, mit denen die Grundeinstellung der Befragten zur Bürgerbeteiligung im allgemeinen und zu den Heidelberger Leitlinien im Besonderen, wie auch das Ausmaß der Informiertheit der Befragten über den allgemeinen Entwicklungsstand der aktuellen Ansätze zur Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene festgestellt werden sollte. Die wesentlichen Erkenntnisse, die sich – unter Zusammenfassung aller weitgehend übereinstimmenden Befragungsergebnisse – aus diesen Fragen ableiten lassen, können zu den drei nachfolgenden Feststellungen zusammengefasst werden:

- 1.) Die allgemeine Einstellung der Gesprächsteilnehmer/innen zur *Bürgerbeteiligung* war ausnahmslos positiv bzw. sehr positiv. Alle Befragten gingen davon aus, dass die Bürgerbeteiligung gerade in der gegenwärtigen Situation der Kommunen im allgemeinen und Heidelbergs im besonderen wichtig bzw. notwendig ist. Wo die Situation in Heidelberg angesprochen wurde, wurde wiederholt auf das Debakel bei dem gescheiterten Projekt der Stadthallenerweiterung hingewiesen, das sich nicht wiederholen dürfe. Die intensiviertere Hinwendung der Stadt zur Bürgerbeteiligung wurde durchgehend als ein sinnvoller Weg zur Herstellung eines produktiveren Verhältnisses zwischen der Stadt und den Bürgern angesehen, wobei die Optimierung des Dreiecksverhältnisses Politik – Verwaltung – Bürger verschiedentlich als wesentlich hervorgehoben wurde.
- 2.) Es wurde in mehreren Fällen darauf hingewiesen, dass die Entwicklung und Verabschiedung der *Heidelberger Leitlinien* ungeachtet vielfältiger früherer Bürgerbeteiligungsansätze in Heidelberg ein wichtiger und weiterführender Schritt in der richtigen Richtung war. In keinem einzigen Fall wurde dieser Schritt als überflüssig oder als inhaltlich falsch kritisiert. In keinem Fall wurden gegenüber den Leitlinien frühere Ansätze – oder auch andersartige Ansätze in anderen Kommunen – als bessere Lösungen ins Spiel gebracht, denen man hätte folgen sollen. Im Gegenteil wurden die Heidelberger Leitlinien wiederholt als beispielgebend hervorgehoben.
- 3.) In mehreren Fällen wurde den Heidelberger Leitlinien die *grundlegende Nutzenwirkung* zugeschrieben, den Bürgern erstmalig eine verbindliche Möglichkeit zur Äußerung ihrer Meinung und zur Mitwirkung an wichtigen und sie interessierenden städtischen Projekten anzubieten. Eine Stellungnahme aus der Verwaltung lautet:

*„Überwiegend finde ich es eine sehr positive Sache. Ich finde es grundsätzlich sehr gut, dass wir die Bürger direkt bei Projekten ansprechen. Wir haben dadurch eine direkte Rückkopplung bei Projekten, von denen Bewohner betroffen sind, die ihre Meinung äußern können.“*

Aus der Bürgerschaft kommt die folgende Stellungnahme:

*„Das Wesentliche ist, dass es einen systematischen Ansatz gibt, während vorher fallweise einzelne Aktionen durchgeführt wurden. Durch die Leitlinien haben wir nun ein Instrument, mit dem diese Dinge ‚formalisierbar‘ sind und zumindest ein Rahmen gegeben ist, der die Möglichkeit zur Bürgerbeteiligung anbietet.“*

Endlich äußert sich ein Mitglied des Gemeinderats wie folgt:

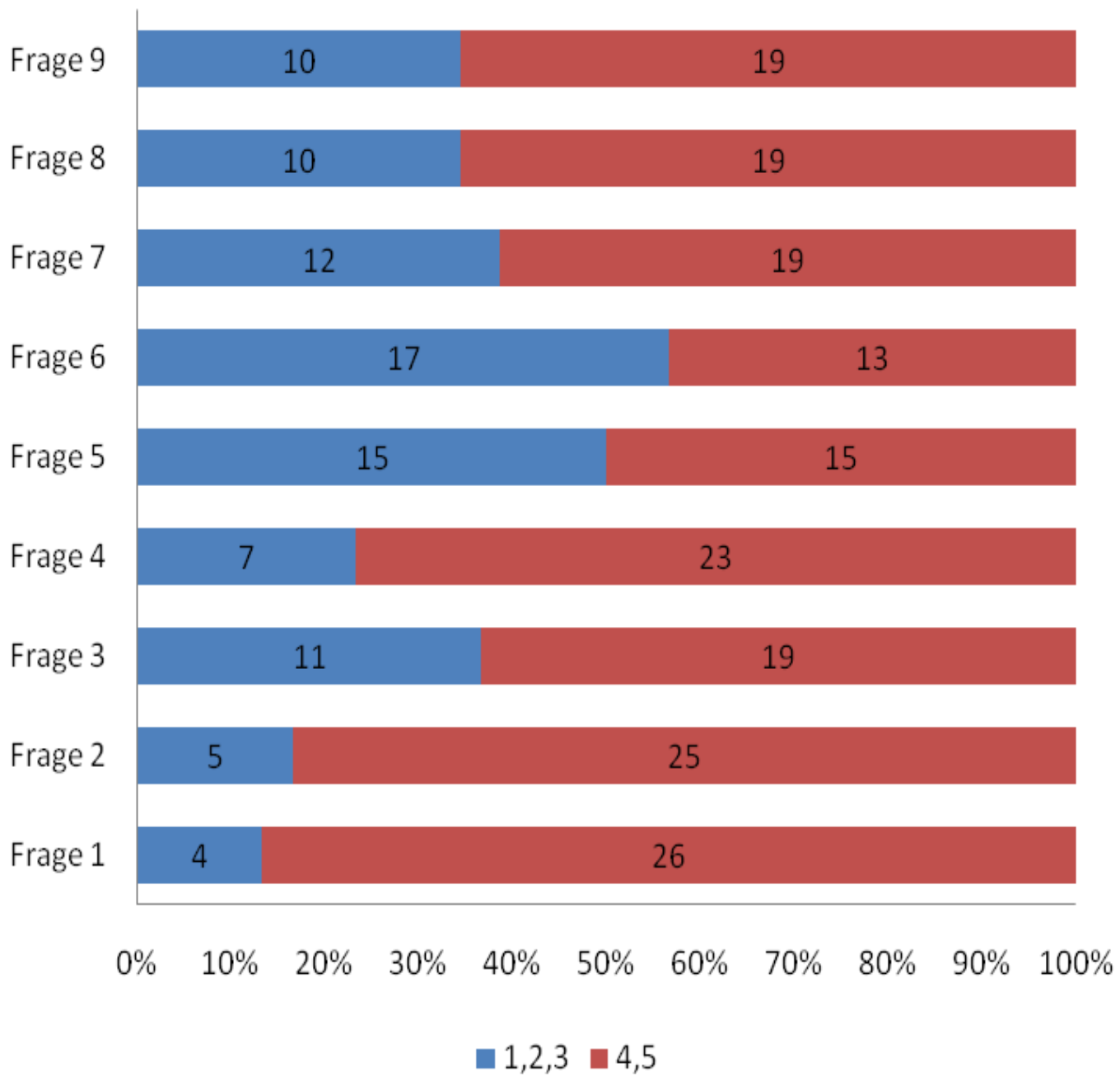
*„Es ist ein ganz fundamentaler Fortschritt. Es gab durchaus Ansätze von Bürgerbeteiligung (Runder Tisch) und die Bezirksbeiräte als eine Form von Bürgerbeteiligung, aber keine Bürgerbeteiligung als verbindliche Möglichkeit. Es gibt nunmehr keinen Zwang zur Bürgerbeteiligung, aber grundsätzlich die Möglichkeit dazu. Über die Satzung, die Leitlinien gibt es einforderbare Rechte der Beteiligung.“*

### **3.3 Zusammenfassende Auswertung der Evaluierungsbögen A und B**

#### **3.3.1 Evaluierungsbogen A: Bewertung des mit den Heidelberger Leitlinien eingeschlagenen Wegs der Bürgerbeteiligung**

Wie sich der „dichotomisierten“ Auswertung der Evaluierungsbögen A in der **nachfolgenden Grafik** entnehmen lässt, verteilen sich die Bewertungen der Befragungsteilnehmer bei den einzelnen Items sehr unterschiedlich: Bei drei Items (= Frage 1,2 u.4) entfällt eine ganz überwiegende Mehrzahl der Bewertungen auf die Kategorien 4 und 5 (= roter Balkenabschnitt), so dass von mehrheitlicher Zustimmung zu den betreffenden Statements auszugehen ist., Demgegenüber wurden aber bei den übrigen sechs Items mit einem über 30% liegenden Anteil der Bewertungen die Kategorien 1– 3 (= blauer Balkenabschnitt) angekreuzt, womit ein relativ hoch liegender Anteil eingeschränkter oder fehlender Zustimmung zum Ausdruck gebracht wurde.

## Evaluierungsbogen A



Bei den mehrheitlichen Zustimmungen handelt es sich insofern um grundlegend wichtige Fragen, als mit ihnen ein fundamentaler Erfolg der Leitlinien bezüglich

- der angezielten frühzeitigen Information der Bürger/innen,
- der mit ihnen angestrebten Möglichkeit für die Bürger, ihre Interessen zu äußern,
- und durch entsprechende Regelung eine Verlässlichkeit der Mitgestaltung zu gewährleisten

signalisiert wird. Dies allein würde bereits ausreichen, um den Leitlinien einen erfolgreichen Start zu bescheinigen. Es kommt aber hinzu, dass den Leitlinien mehrheitlich die Fähigkeit bescheinigt wird, die Akzeptanz politischer Entscheidungen zu stärken.

Dieser Erfolgsbilanz steht nun allerdings die mangelnde Zustimmung bei 6 Items gegenüber, mit denen Einschränkungen des positiven Urteils signalisiert werden. Es fallen hier insbesondere die schwachen Bewertungen bei zwei Items (= Frage 5 und 6) ins Auge, bei denen Verbesserungen des *Vertrauens* zwischen Bürgerschaft und Verwaltung, wie auch zwischen Bürgerschaft und Politik angefragt waren.

Wie sich den Niederschriften entnehmen lässt, steht das noch nicht gefestigte Vertrauen gegenüber der Verwaltung damit in Verbindung, dass bei vielen Bürgern zwar die „ausgestreckte Hand“ der Verwaltung erfreut wahrgenommen und als Anlass genutzt wird, aus der Deckung einer etablierten Mißtrauenshaltung herauszutreten, dass man damit aber keinesfalls bereits in eine in sich gefestigte „Vertrauenskultur“ eintritt, sondern sich vielmehr in einer „*fragilen*“ *Zwischensituation* befindet, in welcher bereits kleine und für sich betrachtet eigentlich „harmlose“ Anlässe zum Rückfall in die Mißtrauenshaltung führen können.

Bei den Einschränkungen des Vertrauens zur Politik handelt es sich demgegenüber überwiegend darum, dass im Zeitpunkt der Schlüsselpersonenbefragung noch allzu wenige Stadtratsentscheidungen vorlagen, um beurteilen zu können, ob die Politik bereit ist, die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung auf der Grundlage der Leitlinien zu bestätigen. Vielmehr zieht sich durch mehrere Niederschriften der „rote Faden“ diesbezüglicher Unsicherheiten und Ängste hindurch. Dass trotzdem die Stärkung der Akzeptanz politischer Entscheidungen mehrheitlich bejaht wird, muss angesichts dessen als eine mentale „Vorleistung“ der Bürgerin Anbetracht der mit diesen Unsicherheiten und Ängsten nichtsdestoweniger verbundenen Hoffnungen angesehen werden.

Die deutlichen Einschränkungen, die hinsichtlich der von der Leitlinienumsetzung erwarteten Verbesserung des Verständnisses der Argumente anderer Teilnehmer/innen und der Verstärkung der gegenseitigen Kompromissbereitschaft geäußert wurden, lassen erkennen, in welchem Maße es sich bei Licht betrachtet bei „dem“ vielberufenen Bürger in Wahrheit um eine *Pluralität von Meinungs- und Interessenpositionen* handelt, die keinesfalls, wie manchmal naiverweise gemeint wird, durch ihr bloßes „Zusammenführen“ zu einem gelegentlichen Gesprächsaustausch in einen einheitlich orchestrierten Zusammenklang verwandelbar ist. Soweit sich von der Schlüsselpersonenbefragung bereits Folgerungen ableiten lassen, bewegen sie sich an dieser Stelle dahingehend, dass in die kommunikative Seite der Bürgerbeteiligung noch kräftig investiert werden muss.

In diesem Zusammenhang muss die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, dass deutlicher als dies bei der Formulierung des betreffenden Items im Evaluierungsbogen A der Fall war, zwischen dem „*Verständnis*“ der Argumente anderer Teilnehmer und der „*Kompromissbereitschaft*“ ihnen gegenüber getrennt werden muss. In Verbindung hiermit erscheinen die entsprechenden Hinweise in dem kürzlich veröffentlichten Bericht über den Runden Tisch Pumpspeicherwerk Atdorf<sup>1</sup> aufschlussreich. Es wird dort ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das angewendete Beteiligungsverfahren zwar zu einem „besseren Verständnis für die Argumente der Gegenseite“ beigetragen habe (S. 188) und dass im Zusammenhang damit von einer „konflikttransformierenden Wirkung“ des Verfahrens ausgegangen werden könne (ebenda, S.189 ff.), dass der Dialogprozess nichtsdestoweniger aber „die Positionen der regionalen Bevölkerung zum geplanten Pumpspeicherwerk kaum verändert“ habe. „Wer sich vor Beginn des Runden Tisches gegen das Pumpspeicherwerk ausspricht, tut dies auch nach dem Dialogverfahren.“ (ebenda, S.187 f.) Es muss vorerst noch offen bleiben, in wieweit in diesem Zusammenhang den verschiedenen zur Auswahl stehenden Beteiligungsverfahren unterschiedlich starke Kompromisserzielungs-Wirkungen zugesprochen werden können. Im Fall von Atdorf konnte diese Frage deshalb nicht beantwortet werden, weil hier apodiktisch von einem bestimmten Verfahren, dem Runden Tisch, ausgegangen worden war. Im Fall einer beteiligungsintensiven Stadt wie Heidelberg, in der laufend mehrere Beteiligungsfälle unterschiedlicher Art anfallen, legt es sich aber nahe, diese sehr wesentliche Frage zum Gegenstand einer experimentellen Praxis zu machen, die sich mit einer entsprechend intensivierten Beobachtung und Evaluierung verbindet.

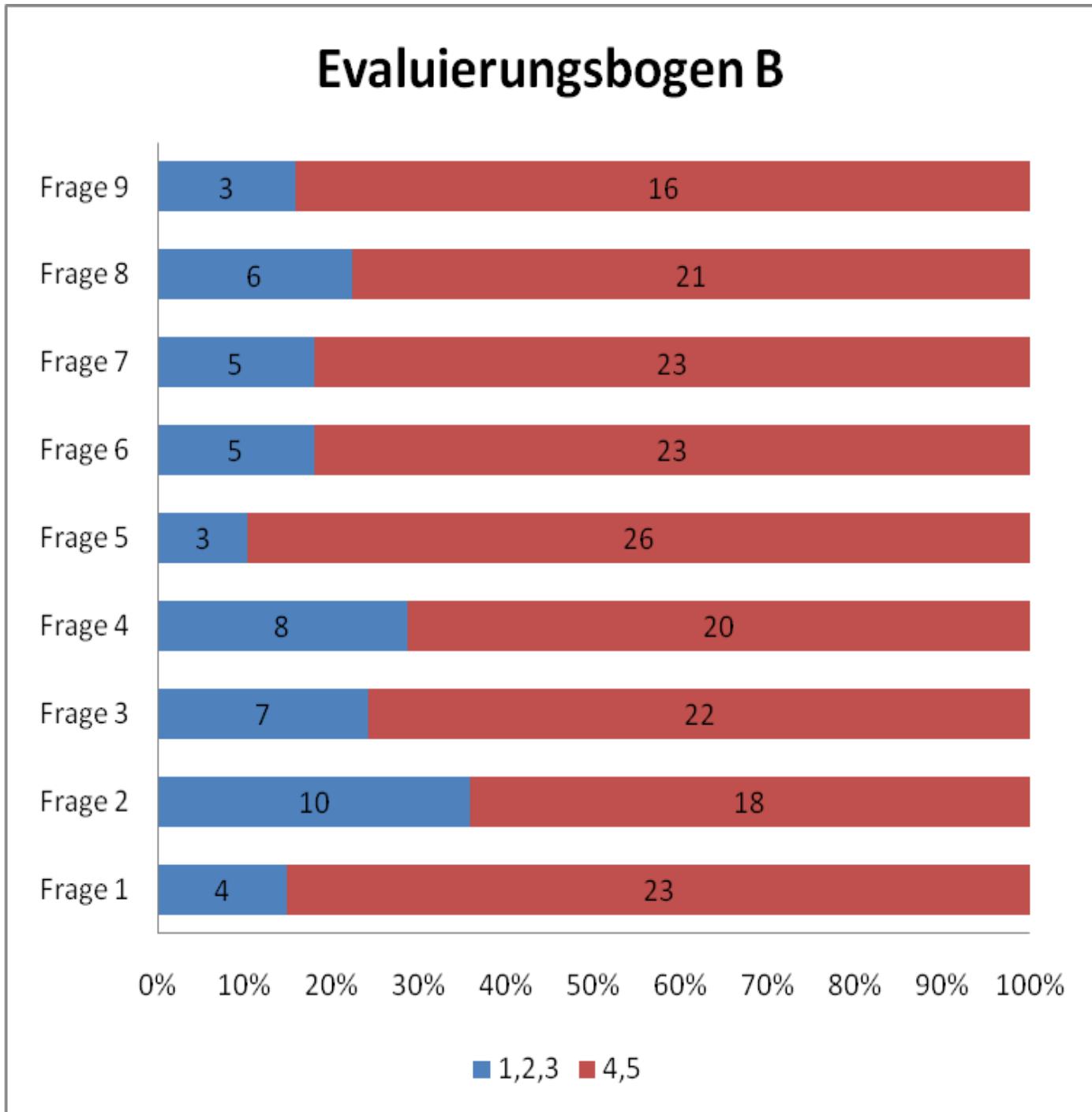
### **3.3.2 Evaluierungsbogen B: Bewertung der persönlichen Erfahrungen mit einem konkreten Beteiligungsverfahren auf der Basis der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung**

Wie die „dichotomisierte“ Auswertung der Evaluierungsbögen B in der **nachstehenden Grafik** erweist, fallen die Bewertungen bei der Beurteilung persönlicher Erfahrungen auf der Ebene der konkreten Beteiligungsverfahren zusammengenommen deutlich positiver aus als die „abstraktere“ Leitlinienbeurteilung, was leicht an der überwiegend größeren Länge der roten Balkenabschnitte (= jeweiliger prozentualer Anteil der Ankreuzungen der Skalenpunkte 4 und 5) abzulesen ist. Hypothetisch lässt sich die – auch bei zahlreichen anderen Innovationsprozessen einschlägige – Erklärung anfügen, dass zunächst bestehende Unsicherheiten und Ängste, die vor der konkreten Begegnung mit dem Neuen bestehen (vgl. oben unter 3.1), in dem Maße geringer werden, in dem dieses Neue unmittelbar erlebbar wird.

---

<sup>1</sup>Christoph Ewen, Oscar W.Gabriel, Jan Ziekow: Bürgerdialog bei der Infrastrukturplanung: Erwartungen und Wirklichkeit – Was man aus dem Runden Tisch Pumpspeicherwerk Atdorf lernen kann, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2013





Ein erhebliches Gewicht kommt allerdings der Tatsache zu, dass sich eine der höchsten Quoten der Nichtzustimmung bei dem 4. Item (= Frage 4) findet, das *die ausgewogene, alle betroffenen Bevölkerungsgruppen einschließende Vorhabensbeteiligung* anspricht. Das Gewicht der Sorge über diese Schwäche des bisherigen Umsetzungsverlaufs gelangt in der im Evaluierungsbogen B ausgewiesenen Nichtzustimmungsquote – wie bereits unter 3.1. angesprochen – nur eingeschränkt zum Ausdruck. Faktisch handelt es sich jedoch um eines derjenigen Probleme, denen der Evaluator bei der Schlüsselpersonenbefragung auf Schritt und Tritt begegnete und dem man somit in der weiteren Umsetzungspraxis, wie evtl. auch bei der Weiterentwicklung der Leitlinien besondere Aufmerksamkeit zu schenken haben wird.

Bei der Bewertung und Gewichtung dieses Ergebnisses ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich die Teilnehmer/innen der Schlüsselpersonenbefragung ganz überwiegend in übereinstimmender Weise nur auf einige wenige Projekte (Konversion, Rohrbach-West, Hauptstraße 110, Konferenzzentrum) bezogen, so dass über die Mehrzahl der z.Zt. in Heidelberg laufenden 30 Projekte mit Bürgerbeteiligung vorerst keine einschlägigen Informationen vorliegen. Die – potenzielle! – Verallgemeinerungsfähigkeit und Lösungsbedürftigkeit des Problems wird dadurch aber nicht entkräftet. Angesichts seiner fundamentalen Bedeutung legt es sich vielmehr nahe, das Problem in die Spitzengruppe einer *Vormerkliste für weitere Aufklärung bei weiteren Aktionen im Rahmen der Evaluation* zu stellen!

## 3.4 Auswertung nach Befragten Gruppen

### 3.4.1 Gruppe 1: Mitglieder des Beteiligungsmanagements

Die vier Befragungsteilnehmer umfassende Gruppe „Beteiligungsmanagement“ liefert für den Einstieg in diesen Auswertungsabschnitt eine sehr gute Ausgangsbasis – nicht nur, weil ihr bei der Umsetzung der Bürgerbeteiligung eine strategische Rolle zukommt, sondern auch deshalb, weil sich in dieser Gruppe zentrale Übereinstimmungen und Divergenzen abzeichnen, in denen sich spezifische Interessenlagen und Positionsunterschiede abspiegeln.

Hinsichtlich der grundsätzlichen Bewertung der Leitlinien stimmen alle vier Managementmitglieder überein. Die folgenden beiden Zitate sind geeignet, die durchgängig positive Grundeinstellung in der Befragtengruppe stellvertretend zu verdeutlichen:

*„Die Leitlinien sind vielleicht kein Mittel für jede Kommune, aber sie helfen in Heidelberg, ein strittiges Thema relativ sachliches abzuarbeiten und sich zu verständigen.“*

*„Sowohl bei der Vorbereitung, Entwicklung und konzeptionellen Vorbereitung als auch bei der Durchführung von Beteiligungsprozessen erweisen sich die Leitlinien als sehr hilfreich, da sie an wichtigen und auch an schwierigen Stellen immer wieder deutliche Antworten und Orientierungen liefern.“*

Nichtsdestoweniger finden sich in den Niederschriften verschiedentlich deutlich divergierende Äußerungen der Gruppenmitglieder zu Einzelthemen.

Ein Aspekt, dem hierbei ein besonders gravierendes Gewicht zuzumessen ist, findet sich im Evaluierungsbogen B bei dem Statement zum Item 3 („Die Bevölkerungsgruppen, die von

dem Vorhaben betroffen sind, waren vertreten“). Diesem Statement wird von den Beteiligungsmanagern in drei von vier Fällen nicht zugestimmt, so dass von einer *mehrheitlichen Selektivitätswahrnehmung (oder Nicht-Repräsentativitätswahrnehmung)* bei der Einbeziehung von Bürgern ausgegangen werden muss. Interessanter Weise verbindet sich diese Feststellung in zwei Fällen mit einer expliziten Verfahrenskritik, in dem dritten Fall dagegen nicht. Es stehen sich somit zwei sehr verschiedene Qualitäten der Nichtzustimmung gegenüber, die in den folgenden krass unterschiedlichen Äußerungen zum Ausdruck kommen:

*„...diejenigen Menschen, für die Bürgerbeteiligung ein Medium wäre um sich stärker zu integrieren, kommen leider nicht zu den öffentlichen Bürgerveranstaltungen.“*

*„Wenn es bei einer öffentlichen Veranstaltung gelingt, mehr als die ‚üblichen Verdächtigen‘ zu beteiligen, ist das Meinungsbild zwar nicht unbedingt repräsentativ, aber immerhin schon breiter als vorher. Man kann auch diese begrenzte Breite gut nutzen, um sich ein Bild zu machen.“ (vgl. auch schon oben unter 3.1.4)*

Das vierte Mitglied der Gruppe der Beteiligungsmanager teilt die Selektivitätswahrnehmung der drei übrigen Gruppenmitglieder nicht, sondern stimmt dem fraglichen Statement – unter Zugrundelegung desselben Vorhabens, nämlich des Konversionsprojekts – mit einer „5“, d.h. mit der höchstmöglichen Bewertung zu. In der Niederschrift findet sich hierzu die folgende Äußerung:

*„Die Rückkopplung in die breite Bevölkerung war sehr gut.....breite Teilnehmerzahl (bis zu 350 Teilnehmer)....“*

Mit der Wahrnehmung einer relativ großen Teilnehmerzahl verbindet sich hier also eine Repräsentativitätsvermutung, die durch eine weiterführende Überlegung, die sich bei den übrigen Mitgliedern der Gruppe nicht findet, unterbaut wird:

*„Die Breite der Bürgerbeteiligung darf nicht nur an der Anzahl der Veranstaltungsteilnehmer gemessen werden. Sondern man muss auch sehen, wie gut die Leute, die teilnehmen, als Multiplikatoren tätig sind.“*

Diese Argumentation wird durch die folgende Feststellung erläutert:

*Es ist wichtig, dass es bei einer Bürgerbeteiligung mindestens zwei Veranstaltungen gibt, nämlich 1. eine Informationsveranstaltung und 2. eine Art Ergebnispräsentation. Die Menschen, die bei der ersten Veranstaltung waren, nehmen die Informationen mit und sprechen mit anderen Menschen darüber, wirken also als Multiplikatoren.“*

Die Bedeutung der Frage, ob bei einer *einzelnen* Veranstaltung „Repräsentativität“ erreicht wird, wird damit abgewertet, wobei eine interessante, in der bisherigen Beteiligungsliteratur nicht auftauchende und insofern ‚innovative‘ (d.h. aber auch überprüfungsbedürftige!) *Hypothese* bezüglich einer ‚Mobilisierungs-Verkettung‘ zwischen aufeinander folgenden Veranstaltungen aufgestellt wird.

Es legt sich nahe, diese Hypothese bei einer zukünftigen Evaluation zum Gegenstand einer gesonderten *Überprüfung* zu machen!

In Fall der beiden ersterwähnten Gruppenmitglieder, bei denen die Nicht-Repräsentativität der Einbeziehung der Bürger als Problem gesehen und in der zugespitzten Form der Feststellung

einer definitiven Nicht-Erreichung der eigentlich angezielten Bürger/innen konstatiert wird, zeichnet sich als Konsequenz eine – in der Gruppe der Beteiligungsmanager eigentlich überraschende, bzw. – bei Zugrundelegung einer subjektiven Bewertung – bestürzende Bereitschaft zu einer Zurücknahme der Ziele der Bürgerbeteiligung im Ganzen ab. In diesem Sinne lässt sich u.a. die folgende Aussage interpretieren:

*„Man darf Bürgerbeteiligung nicht auf die Spitze treiben, weil dann eine Erwartung von Seiten der Bürgerschaft geschürt wird, dass sich alle ihre Ideen ohne Einschränkung umsetzen lassen. Man muss das Expertentum wieder etwas stärken, weil dieses letzten Endes die Entscheidungen treffen muss, wenngleich es gern bereit ist, Ideen aufzunehmen.“*

### **3.4.2 Gruppe 2: Leitende Vertreter/innen von Querschnittsämtern und zentralen Ämtern/Organisationseinheiten**

Von der Ausfüllung des Evaluierungsbogens A, wie auch von den Ergebnisniederschriften her beurteilt streuen die von den vier befragten Vertreter/innen dieser Gruppe geäußerten Stellungnahmen mit teils krassen Unterschieden über das gesamte Spektrum der jeweils verfügbaren Entscheidungsmöglichkeiten hinweg, wobei es bei zwei Gruppenmitgliedern über alle Items hinweg betrachtet extrem gegensätzliche ( d.h. fast uneingeschränkt positive versus fast uneingeschränkt negative) Bewertungen gibt. Die beiden übrigen Gruppenmitglieder liegen dazwischen im Mittelfeld, wobei jedoch in einem Fall die nachdrücklich positive Grundeinstellung, die in der Niederschrift zum Ausdruck kommt, durch eine sehr vorsichtige Platzierung der einzelnen „Kreuzchen“ etwas verschleiert wird.

Die Gründe für eine fast durchgängig eine zustimmende Gesamtbewertungstendenz, die sich bei den beiden „positiven“ Gruppenmitgliedern finden, sind sehr zahlreich. Mit den Worten der Befragten ausgedrückt

- *führt die Bürgerbeteiligung auf der Grundlage der Leitlinien zu einer Verbesserung der Qualität,*
- *sie führt zu einer Verbreiterung der Interessenplattformen und weitet den Diskussionshorizont aus,*
- *sie hilft bei der Projektsteuerung und der Weiterentwicklung des Projektmanagements,*
- *sie macht Entscheidungen transparenter,*
- *sie trägt dazu bei, dass das Thema Bürgerbeteiligung wahrgenommen wird,*
- *das gegenseitige Verständnis innerhalb der Bürger, Politik und Verwaltung wächst.*

Hinsichtlich der kritisch beurteilten Punkte besteht – unter Hervorhebung der wesentlichen Aspekte referiert – in der Sache grundsätzliche Übereinstimmung unter allen Befragten, so dass sich als Ursachen für die teils extrem gegensätzlich ausfallenden Bewertungen (vgl.oben) die Gewichtung der betreffenden Aspekte und/oder die optimistische oder pessimistische Beurteilung für die Zukunft erwartbarer Weiterentwicklung ausmachen lassen. Es handelt sich hierbei – neben einer von allen Gruppenmitgliedern monierten und insofern mit besonderer Aufmerksamkeit zu registrierenden Beobachtung einer ausgeprägten Zögerlichkeit der Politik – vor allem um zwei Punkte, nämlich

- Um die Einschränkungen unterliegende Akzeptanz der Leitlinien durch die Verwaltung und deren begrenzte Umsetzungsbereitschaft;
- Um die bisher nicht ausreichend gelungene Gewährleistung einer ausgewogenen, alle betroffenen Bevölkerungsgruppen einschließende Beteiligung der Bürgerschaft.

Aus „*positiver*“ Gesamtperspektive betrachtet handelt es sich hierbei um Übergangsschwierigkeiten, für deren Überwindung es bereits heute verschiedene optimistisch stimmende Signale gibt.

Aus „*negativer*“ bzw. überwiegend kritischer Gesamtperspektive betrachtet ist zur Überwindung der bestehenden Probleme dahingegen ein „drastischer Kurswechsel... in den Köpfen“, eine viel stärkere personelle Unterstützung der Beteiligungsaktivitäten, oder aber auch – nach Auffassung des besonders negativ eingestellten Gruppenmitglieds – die Einschlagung einer grundsätzlich anderen Vorgehensweise bei der Ansprache und Einbeziehung von Bürgern erforderlich. Bei den beiden Gruppenmitgliedern, welche die kritischen Aspekte besonders deutlich betonen, spielt, was den letzteren Punkt anbelangt, die *stärkere Nutzung der elektronischen Medien* eine entscheidende Rolle.

### **3.4.3 Gruppe 3: Leitende Vertreter von Fachämtern mit einer größeren Zahl von Vorhaben mit Bürgerbeteiligung**

Die Fachämter mit publikumsintensiven Projekten gehören zu denjenigen Teilen der Verwaltung, die von der Bürgerbeteiligung in erster Linie „betroffen“ sind und bei denen somit eher als in anderen Teilen der Verwaltung mit kritischen Reaktionen zu rechnen gewesen wäre. Überraschender Weise findet sich in den drei Interviews mit leitenden Vertretern dieser Verwaltungsbereiche aber nur wenig „Widerständiges“. Im Gegenteil findet sich in ihnen die insgesamt vorherrschende Zustimmung zu den Leitlinien in ausgeprägter Form. Aussagen wie die nachfolgende finden sich in allen drei Niederschriften:

*„Der Nutzen ist, dass die Bürgerschaft eine größere Mitwirkungsmöglichkeit hat, im Gegensatz zu den bisherigen Ansätzen, die eher einseitig informierend waren. Bei einigen größeren Veranstaltungen ergaben sich kontroverse Situationen im Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürgern, die durch das neue moderierte Verfahren vermieden werden. Die Bürger können sehen, dass es vielfältige Meinungen gibt, dass sie einerseits nicht mit ihren Meinungen alleine sind, dass es aber auch komplett andere Meinungen gibt, mit denen man sich auseinandersetzen muss. Konflikte werden offenlegt, können angegangen und dadurch minimiert werden.“*

Die *Einschränkungen* dieses positiven Basisurteils finden sich hauptsächlich an zwei Punkten:

(1.) Der *erste* Punkt betrifft – in der ganz überwiegenden Mehrzahl der Niederschriften – die bereits aus den vorstehenden Gruppenberichten bekannte und hinsichtlich ihrer Verallgemeinerungsfähigkeit bereits an früherer Stelle (vgl. 3.3.2) erörterte Kritik daran, dass es nicht ausreichend gelingt, eine *ausgewogene, alle betroffenen Bevölkerungsgruppen einschließende Beteiligung der Bürgerschaft* zu gewährleisten. In einem Fall wird darauf Bezug genommen, dass in den öffentlichen Veranstaltungen überwiegend Gegner eines Projekts erschienen seien, in einem anderen Fall geht es darum, dass zwei Bürgerinitiativen in Erscheinung traten, die bestimmte Interessen vertraten, so dass sich anstelle der eigentlich angestrebten Transparenz der in der Bürgerschaft insgesamt vorhandenen Meinungsvielfalt eine Betonung und – nach

der Meinung des betreffenden Gruppenmitglieds – letztlich auch eine Bevorzugung bestimmter mehr oder weniger spezifischer Interessen einstellte. Ähnliche Fälle werden auch von den anderen Befragten genannt, wobei u.a. darauf hingewiesen wird, dass in einzelnen Fällen Gruppen von Bürgern mit speziellen Interessen aus dem Verfahrensgang ausbrachen, indem sie auf eigene Faust Kontakt mit der Verwaltung aufnahmen, um eine ihnen genehme Regelung zu erreichen. An der betreffenden Stelle wird darauf hingewiesen, dass es als fraglich erscheinen müsse, ob sich „Bürger mit Sonderinteressen davon abhalten lassen, ihre eigenen Wege einzuschlagen.“ Ein anderer Aspekt desselben Problemsachverhalts wird dort angesprochen, wo darauf hingewiesen wird, dass Repräsentationsprobleme innerhalb der teilnehmenden Bürgerschaft nicht nur durch das Übergewicht von Einzelinteressen, sondern vielmehr auch dadurch hervorgerufen werden, dass unter den teilnehmenden Bürger/innen Teile der Bevölkerung mit bestimmten Merkmalen wie insbesondere einem höheren Alter dominieren, so dass in den Stellungnahmen der Bürger/innen sozio-demographische Einseitigkeiten durchschlagen.

(2.) Die zweite Einschränkung des positiven Basisurteils findet sich in der Befragtengruppe – in sämtlichen Niederschriften, aber auch noch viel deutlicher und nachdrücklicher als die vorerwähnte erste Einschränkung – dort, wo auf *die großen zeitlichen Belastungen der Fachämter durch die Bürgerbeteiligung und einen damit in Verbindung inzwischen bereits sehr spürbar werdenden Personalmangel* hingewiesen wird. So heißt es an einer Stelle:

*„Große Herausforderung: Knappe Arbeitszeit, Notwendigkeit, die Bürgerbeteiligung trotz Mehrarbeit mit gegebenem Personalbesatz durchzuführen (Protokolle schreiben, Dokumentation, Rücksprache mit anderen Ämtern); der Moderator entlastet nur teilweise, muss außerdem vom Amt aus dem Projektbudget finanziert werden, in welchem zwar die Bürgerbeteiligungskosten veranschlagt werden, welche aber bei Kürzungen, wie sie gang und gäbe sind, nach der Rasenmähermethode erbarmungslos mitgekürzt werden.“*

Es wird dieser Äußerung hinzugefügt, dass in den mit Bürgerbeteiligung befassten Teilen der Verwaltung allenthalben ein „großer Wunsch nach mehr Personal“ bestehe und dass man auf Grund von Inaussichtstellungen seitens des Organisations- und Personalamtes dringlich auf eine personelle Entlastung warte, die bisher aber leider ausgeblieben sei. Vergleichbare, ähnlich nachdrücklich gehaltene Feststellungen finden sich auch in den anderen Niederschriften.

#### **3.4.4 Gruppe 4: Bürger/innen mit ehrenamtlichen Leitungsfunktionen in Projekten mit Bürgerbeteiligung;**

Diese Gruppe ist mit nur 2 Befragungen die kleinste der Befragungsgruppen, stellt aber dennoch eine „Vollerhebung“ dar, da die betreffende Grundgesamtheit, die ehrenamtlichen Leiter von Koordinationsbeiräten, im Zeitpunkt der Erhebung nur diese beiden Personen umfasste.

Von der „Papierform“ der „Kreuzchen“ in den Evaluierungsbögen A und B her gesehen ist diese Gruppe die positivste von allen, da sämtliche Bewertungen der Befragten im Zustimmungsbereich liegen.

Die Auswertung der Niederschriften lässt aber deutlich werden, dass es sich bei diesem Ergebnis eher um die Dokumentation einer starken Identifikation mit der ausgeübten Funktion und der mit ihr verbundenen Aufgabenstellung als um eine sachliche Beschreibung von Ar-

beitserfahrungen und um Problembeschreibungen handelt, die in den Texten der Niederschriften deutlich in den Vordergrund treten.

In der einen der beiden Niederschriften beziehen sich diese Problembeschreibungen

- *auf einen sehr hohen Aufwand bei der Verfahrensabwicklung;*
- *auf ein sehr geringes Interesse der Bürger/innen an der vorerst einzigen bis zum Zeitpunkt der Erhebung durchgeführten öffentlichen Großveranstaltung.*

Beide Probleme lassen sich allerdings offensichtlich auf die Entscheidung für ein den Leitlinien eigentlich widersprechendes Ablaufkonzept des betreffenden Beteiligungsverfahrens – es handelt sich um das Vorhaben „Kongresszentrum“ – zurückführen. Es wurde im vorliegenden Fall nämlich ein projektbezogener Koordinationsbeirat gebildet, der sich *nicht* – entsprechend der Leitlinienvorgabe – darauf beschränkte, die Beteiligten bei der Planung des Beteiligungsprozesses zu beraten und zu unterstützen, sondern der sich, weit darüber hinausgreifend, der systematischen Behandlung und Klärung grundlegender inhaltlicher Entscheidungsfragen – so insbesondere der Frage, ob in Heidelberg überhaupt Bedarf für ein Kongresszentrum besteht – zuwendete. Der Ausschuss konstituierte sich somit als ein Arbeitsgremium, das die im Verlauf des von ihm vorzubereitenden Bürgerbeteiligungsprozesses zu bewältigenden Planungs- und (Vor-)Entscheidungsaufgaben – allerdings mit Zustimmung des Oberbürgermeisters und des Gemeinderats – größtenteils selbst übernahm.

Bei dem ersten der vorstehend aufgeführten Probleme ist der Zusammenhang mit dieser Grundsatzentscheidung insofern sehr eindeutig, als von Anfang an von einer Planung der Arbeit im Koordinationsbeirat ausgegangen wurde, die auf 12 Sitzungen ausgelegt war und der somit ein sehr hoher Arbeitsaufwand bereits „in die Wiege gelegt“ war.

Aber auch das auffallend geringe Interesse der Bürger/innen an dem Beteiligungsangebot des Koordinationsausschusses, das angesichts der bei früherer Gelegenheit zutage getretenen Emotionalisierungsfähigkeit der in den Mittelpunkt gerückten Sachthemen eigentlich nicht verständlich ist, hat mit hoher Wahrscheinlichkeit eine wesentliche Ursache in dem vom Beirat eingeschlagenen Verfahrensweg. Natürlich kann man sich auf den Standpunkt stellen, dass die vom Beirat priorisierte Frage, ob denn überhaupt Bedarf für ein Kongresszentrum bestehe, „die“ eigentlich entscheidende Grundsatzfrage sei. Im Interview wurde vom Befragten allerdings ausdrücklich auf eine mangelnde Publizität der Ausschusstätigkeit hingewiesen. Dass sich der Ausschuss in zahlreichen Sitzungen – unter Vorwegnahme der eigentlichen Bürgerbeteiligung – mit dieser Grundsatzfrage beschäftigte, wurde öffentlich praktisch nicht bekannt, wobei ihm zugute gehalten werden kann, dass er als „Koordinierungsausschuss“ in der Tat nicht zu einer besonderen Publizität verpflichtet war. Die angesichts des in Überschreitung der Leitlinienvorgaben behandelten zentralen Sachthemas durchaus naheliegende Mobilisierung der Öffentlichkeit unterblieb in formaler Übereinstimmung mit den Leitlinien. Angesichts dieser paradoxen Überschneidung zwischen Regelüberschreitung und Regelbefolgung konnte somit eine wesentliche Erfolgsbedingung jeglicher Bürgerbeteiligung nicht zur Geltung gelangen!

Wenden wir uns demjenigen anderen Umsetzungsfall zu, der in dem *zweiten Interview* im Mittelpunkt steht (Hauptstraße 110/Theaterplatz), dann stoßen wir in der Niederschrift auf die folgenden beiden Problemkennzeichnungen:

- *Alleingang der Durchsetzung von Sonderinteressen eines Verfahrensbeteiligten im Direktkontakt mit dem Baurechtsamt der Stadt;*
- *Nichtberücksichtigung eines für einen großen Teil der Bürger/innen wichtigen Beteiligungsergebnisses in der von der Verwaltung gefertigten Vorlage für den Bezirksbeirat.*

Es handelt sich in beiden Fällen um Probleme der Verfahrenstransparenz, die bereits in früheren Abschnitten dieses Berichts ( vgl. insb. 3.1) als allgemeinere Probleme angesprochen wurden. Ihr nochmaliges – und zwar massives – Auftauchen in dem augenblicklich aktuellen Gruppenbericht unterstreicht jedoch ihre Bedeutung als potenzielle Störfaktoren bei der Entwicklung des für den Erfolg der Bürgerbeteiligung im Ganzen maßgeblichen Vertrauensverhältnisses.

### **3.4.5 Gruppe 5: Sonstige Bürger/innen**

Sechs der „sonstigen Bürger/innen“ – auf diese entfallen insgesamt sieben Interviews – setzen sich aus unmittelbar in Projekte integrierten Angehörigen der Stadtgesellschaft zusammen, die sich teils als Mitglieder von projektbezogenen Koordinierungsbeiräten, teils aber auch als mehr oder weniger regelmäßige Teilnehmer von „kleinen“ und/oder „großen“ Veranstaltungen an der Umsetzung der Leitlinien beteiligen und die somit keineswegs die „durchschnittliche“ Bürgerschaft, sondern eine besonders engagierte Minderheit und teilweise vermutlich auch die sogenannten „üblichen Verdächtigen“ repräsentieren. Typischer Weise – es gibt nur eine Ausnahme, bei welcher der Interviewpartner über Erfahrungen mit zwei Projekten berichtet hat – entfällt ihre Beteiligung jeweils nur auf eines der vier Projekte (Konversionsprojekt; Projekt Konferenzzentrum; Projekt Verkehrskonzept Rohrbach-West; Projekt Theaterplatz/Hauptstraße 110), die von den Interviewpartnern insgesamt in den Mittelpunkt gerückt wurden (Eine Bezugnahme auf die übrigen laufenden Projekte mit Bürgerbeteiligung, soweit sie im Internet unter „Heidelberg.de – Bürgerbeteiligung“ , unter „Heidelberg.de – Planen und Bauen“, oder ggf. auch in der Vorhabenliste aufgeführt sind, findet sich jedenfalls in der Gruppe 5 in keinem einzigen Fall, was auf das oben bereits unter 2.1 angesprochene Problem der Teilnehmerauswahl bei der Planung der Schlüsselpersonenbefragung hinweist, von dem die Gruppe 5 besonders betroffen ist)

Ein siebter Interviewpartner gehört nicht dieser Gruppe der unmittelbar Integrierten an, nimmt aber in der Heidelberger Bürgerschaft insofern eine Sonderstellung ein, als er als einer der ganz wenigen Bürger die Sitzungen des Arbeitskreises Leitlinienentwicklung regelmäßig begleitete und durch mehrfache Wortmeldungen, wie auch durch die Abfassung von Schriftsätzen zu verschiedenen Themen anreicherte.

Sämtliche sieben Gruppenangehörigen teilten im Interview die vorherrschende Zustimmung der insgesamt Interviewten zu den Leitlinien, indem sie eine grundsätzlich positive bis „*sehr positive*“ Einstellung ihnen gegenüber zum Ausdruck brachten und den weitaus überwiegenden Teil der Items der Evaluierungsbögen A mit 4 bis 5 bewerteten.

Neben einer Reihe weitgehend übereinstimmender positiver Einzeläußerungen, die den größeren Teil der Niederschriften einnehmen, finden sich in der Gruppe V jedoch auch dezidierte kritische Äußerungen, die sich allerdings deutlich voneinander unterscheiden und in allen Fällen auf Erfahrungen in denjenigen Projekten zurückgehen, mit denen sie im Zeitpunkt der Befragungen bereits persönliche Erfahrungen gewonnen hatten.



Die – offensichtlich verallgemeinerungsfähige, weil nicht ausschließlich auf eine bestimmte Projekterfahrung zurückführbare – *Schlüsselfeststellung* hierzu findet sich in der folgenden sehr aussagekräftigen Aussage des erwähnten siebten Gruppenmitglieds:

*„Die Qualität – und Beurteilung – der faktischen Bürgerbeteiligung hängt stark von der Gestaltung des einzelnen Prozesses ab“*,

wobei sehr wichtig ist, dass von der „*Gestaltung*“ und nicht etwa von den durch die jeweilige Sachmaterie bedingten *Merkmale*n des einzelnen Prozesses die Rede ist.

Tatsächlich lassen sich in Übereinstimmung mit dieser Feststellung die Äußerungen der übrigen sechs „integrierten“ Gruppenangehörigen in vier projektbezogene Untergruppen aufteilen, die je nach der unterlegten Projekterfahrung verschiedenartig ausfallen.

Eine über alle Fragen und Items hinweg uneingeschränkt positive Urteilsabgabe, die auch durch Äußerungen aus anderen Befragtengruppen gestützt wird, findet sich *erstens* bei demjenigen Gruppenmitglied, das seinen Äußerungen Erfahrungen mit dem Projekt „*Verkehrskonzept Rohrbach-West*“ zugrunde legte. Es wird betont, dass man hier erfolgreich „*einen regen Austausch zwischen der Stadt und den Bürgern*“ anstrebte und einen „*eng verzahnten Prozess*“ (vgl. hierzu die obige Visualisierung des Projektablaufs!) realisierte. Die große Zufriedenheit des Gruppenmitglieds mit dem Prozess der Konzepterarbeitung wird ausschließlich durch ein „*gesundes Misstrauen*“ gegenüber der Politik eingegrenzt, von der man im Zeitpunkt der Befragung noch nicht wissen konnte, in wieweit sie in ihrer Entscheidung die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung übernimmt.

Unter Bezugnahme auf das *Konversionsprojekt* finden sich bei grundsätzlich positiver Gesamteinstellung verschiedene einschränkende Bewertungen in den Evaluierungsbögen A und B des betreffenden Gruppenmitglieds. Dementsprechend heißt es in der Niederschrift des Interviews:

*„Zu Beginn war alles nicht ganz klar und es gab Verwirrungen. Es hat eine Weile gedauert, bis der Oberbürgermeister das Verfahren zur Chefsache gemacht hat. Transparent war das Verfahren somit nicht an allen Punkten.“*

*„Der Prozess war nicht ausreichend ergebnisoffen. Es gab viele Ideen der Bürger, die nicht aufgenommen wurden, ohne dass erklärt wurde, warum dies nicht der Fall war.“*

*„Bei den Bürgerforen haben größtenteils nur Akademiker teilgenommen. Die Teilnahme war also nicht repräsentativ.“*

Anders liegen die Kritikpunkte, die sich in den betreffenden Niederschriften bezüglich des Projekts „*Konferenzentrums*“ finden:

*„Dem Beirat ist es nicht gelungen, eine ausreichende Zahl an Bürgern zu beteiligen.“*

*„Ein Konferenzzentrum, wie es bisher durch die Expertenplanung vorgesehen ist, würde eine Größenordnung von 600–2000 Sitzplätzen umfassen müssen.... Das wird die Stadt Heidelberg nicht finanzieren können.“*

Es verbindet sich mit dieser Auffassung eine – auch in zahlreichen anderen Interviews auftauchende – Unsicherheit hinsichtlich der Chancen, mit den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung auf Zustimmung beim Gemeinderat zu stoßen, verbunden mit der Befürchtung, dass man u.U. am Ende „*teilweise völlig vergeblich gearbeitet*“ haben wird.

Im Fall des Projekts „*Theaterplatz/Hauptstraße 110*“ ließen endlich die vorstehend bereits einmal (unter 3.4.4) erwähnten Abweichungen des Inhalts einer von der Verwaltung vorbereiteten Gemeinderatsvorlage von vorher erzielten Einigungen, wie auch einem vorher erzielten Konsens zuwiderlaufende bilaterale Absprachen des Stadttheaters mit dem Baurechtsamt bei zahlreichen Beteiligten Zweifel daran aufkommen, dass sich die Stadtverwaltung in wichtigen Fragen immer leitlinienkonform verhält bzw. in Zukunft verhalten wird.

Es gehen insbesondere auf diese beiden Fälle der Nichtbeachtung auf Regeln begründeter Erwartungen, die offenbar bei den unmittelbar beteiligten Bürger/innen starke Erregung auslösten, bei allen drei infrage kommenden Befragungen Nichtzustimmungen zu den vertrauensbezogenen Items 5 u.6 des Evaluierungsbogens A zurück. Es dürfte kaum übertrieben sein, wenn man dies als einen eklatanten Einbruch in einem wesentlichen Zielsetzungsbereich der Leitlinien bewertet!

### **3.4.6 Gruppe 6: Politiker/Innen (Vorsitzende von Fraktionen des GR)**

In dieser Gruppe, die eigentlich 6 Mitglieder umfassen sollte, konnten nur 3 Interviews realisiert werden. Dennoch erscheint das gewonnene Bild recht aussagekräftig:

Zunächst lässt sich feststellen, dass es bei allen Befragten – in grundsätzlicher Übereinstimmung mit der Mehrzahl der Befragungsteilnehmer insgesamt – eine positive Grundeinstellung zum Thema Bürgerbeteiligung im allgemeinen und zu den Leitlinien im Besonderen gibt, die eine vorherrschende Grundlage in der Hochschätzung der damit gewährleisteten allgemeinen Regelungsgrundlage findet:

*„Der wesentliche positive Punkt ist, dass es ein geregeltes und transparentes Verfahren gibt...“*

Diese positive Grundeinstellung verbindet sich jedoch – deutlicher als dies bei der Mehrzahl der anderen Befragten der Fall ist, über die bis hierher berichtet wurde – in allen drei Fällen mit dem Hinweis, dass es im gegenwärtigen Augenblick eigentlich noch zu früh für eine abschließende Urteilsbildung sei, wobei in zwei Fällen Besorgnisse eine Rolle spielen, die insbesondere in einem der Fälle das Niveau einer massiven Skepsis erreichen. Worum es geht, lässt sich aus der folgenden Äußerung ablesen:

*Es muss gewährleistet sein – und das ist das Schwierige an der Bürgerbeteiligung – dass sich die Bürger zu einem frühen Zeitpunkt artikulieren können. Dabei soll aber die Entscheidungsfunktion der Stadträte erhalten bleiben. Die Bürger sollen nicht gefrustet sein, wenn sie sich an einem Prozess beteiligen und der Gemeinderat sich trotzdem so entscheidet, wie er es für richtig findet. Es ist schwierig, hier eine Balance zu finden.“*

Das hier gesichtete Spannungsverhältnis kommt noch zugespitzter in der folgenden Äußerung zum Ausdruck:

*„Je früher die Bürgerschaft mit ihren Ideen eingebunden wird, desto mehr werden bei ihr Erwartungshaltungen geweckt, Insbesondere auf Interessenebene. Hier entsteht Konfliktpotenzial.“*

Die in dieser Aussage zum Ausdruck gelangende Auffassung zieht durchaus – über die Perspektive inhaltlicher Widersprüche hinausgehend – die Möglichkeit eines grundsätzlichen Konflikts zwischen zwei Basiszielen der Bürgerbeteiligung – der Frühzeitigkeit der Beteiligung und der mit der Beteiligung u.a. angezielten Funktion, die Legitimitätsbasis der gewählten Vertreter zu stärken – in Betracht!

Zu dem Bedeutungsgewicht des angesprochenen Spannungsverhältnisses trägt aber massiv noch ein weiterer Faktor bei, der in zweien der drei Niederschriften zum Ausdruck kommt:

So heißt es in einer der Niederschriften:

*Man muss „bei Bürgerbeteiligung darauf achten, dass es nicht so geregelt wird, dass die starke Artikulation von Einzelinteressen einzelner Personen, die gewisse Ziele verfolgen, das Ganze dominieren. Das ist ein Problem, da die Stadträte und -innen repräsentativ für alle Bürger sein sollen.“*

In dieser Richtung wird die zweite kritische Stimme – allerdings in Verbindung mit einer stark ins Auge fallenden Verallgemeinerung – noch deutlicher:

*„Die Verantwortung liegt in der Politik, sie muss das große strategische Ziel entwerfen. ...Die Bürgerschaft bringt sich ein auf der Grundlage der Interessenlage, die sie heute hat, insbesondere wenn sie direkt betroffen ist. Die Politik...hat die Aufgabe, strategisch für die Bürger von morgen zu planen. Man muss in die Zukunft schauen. Die Strategie muss in eine noch unbekannte Welt schauen um zu sagen: Was sind die Ansprüche der Bürger von morgen.“*

Streng genommen, wird in einer solchen Äußerung den Bürgern - genauer gesagt, denjenigen Bürgern, denen bei fortschreitender Bürgerbeteiligung eine vermehrter Einflusschance zuzufallen könnte und die als egoistisch-interessegebunden wahrgenommen werden – rundweg die Fähigkeit zu einer auf die Zukunft bezogenen Gemeinwohlorientierung abgesprochen. Bürgerbeteiligung bringt so betrachtet die Gefahr eines Gemeinwohlverlusts mit sich und muss dementsprechend mit großer Vorsicht betrieben werden. Sie muss, genauer gesagt, so betrieben werden, dass

*„ein breites und repräsentatives Einbeziehen der Bürgerschaft“*

gewährleistet werden kann. Aktuell besteht aber das Problem, dass

*„die Teilnehmer (an öffentlichen Veranstaltungen, H.K.), die sich persönlich beteiligen... aus starkem Eigeninteresse kommen und daher eher am Eigeninteresse orientiert anstatt gemeinwohlorientiert“ sind.*

Ein Grund dafür wird darin gesehen, dass die Bürger/innen mit der Forderung nach häufigerer Beteiligung an Veranstaltungen überfordert seien und einer Beteiligungshemmung unterlägen, zu deren Überwindung sie sich nur unter der Bedingung entschließen könnten, dass ein starkes Eigeninteresse im Spiel sei. Die – hoffentlich stark verallgemeinernde – Folgerung lautet:

*„Nur im allerdingen unwahrscheinlichen „best case“ ist die in Präsenzveranstaltungen erfasste Stadtgesellschaft am Gemeinwohl interessiert.“*

Eine von hier abzuleitende Folgerung betrifft die Herstellung von Bedingungen, die eine repräsentative Bürgerbeteiligung ermöglichen. Konkreter gesagt:

*„Es muss einer Vielzahl von Bürgern die Möglichkeit gegeben werden, sich zu beteiligen durch unterschiedliche Beteiligungsformen: Postweg, Telefonbefragungen, Interndialoge als niederschwellige Möglichkeiten.“*

Neben der Gefahr einer bevorzugten Interessenten-Berücksichtigung steht aber auch die andere Gefahr der bevorzugten Beteiligung der „üblichen Verdächtigen“.

*„Das sind diejenigen, die viel Zeit haben, vielleicht teilweise schon in Rente sind und grundsätzlich sowieso gegen alles sind, was Veränderungen mit sich bringt.“*

Auch hiergegen hilft, wie stark betont wird, nur eine bewusst angestrebte *Niederschwelligkeit* der Beteiligungsansätze.

Um den hier zu Wort kommenden ‚Bedenkenträger/innen‘ Gerechtigkeit widerfahren zu lassen, sei am Ende hinzugefügt, dass sie ohne Ausnahme der zukünftigen Entwicklung der Bürgerbeteiligung in Heidelberg – unter der Bedingung, dass ihren Vorstellungen entsprochen wird – ausgesprochen positive Chancen einräumen. So heißt es in derjenigen Niederschrift, welche die schärfsten Kritiken enthält, am Ende wie folgt:

*„Die Stadt Heidelberg ist in Bezug auf Bürgerbeteiligung noch nicht ‚best practice‘, aber sie ist auf dem Weg dorthin.“*

Ein positives letztes Wort sei in diesem Zusammenhang derjenigen weiteren Niederschrift zugebilligt, die ohnehin nur relativ leise Kritiktöne anschlägt:

*„Es wäre wichtig, mit etwas mehr Gelassenheit sich die Zeit zu nehmen, zu sehen, wie zu verschiedenartigen Themen und Formen die Beteiligung funktioniert. Mislungene Prozesse/Verfahren sollte man als Erfahrung nutzen und es beim nächsten Mal besser machen!“*

### **3.4.7 Gruppe 7: Vertreter der Wirtschaft**

Aus dieser Gruppe liegen zwei Interviews vor. Es stellt sich hier insofern die – bei einer Schlüsselpersonenbefragung eigentlich nicht einschlägige – Repräsentativitätsfrage, als sich beide Befragten extrem kritisch geäußert haben, so dass die Frage zu prüfen ist, ob hierfür evtl. irgendwelche nicht unbedingt gruppentypischen individuellen Gründe ausschlaggebend sind. Da es sich in dem einen Fall um einen herausragenden Manager des lokalen Wirtschaftsverbandswesens und im anderen Fall um einen für die Stadt erstrangig wichtigen Investor handelt, wird von der Aufwerfung dieser Frage zugunsten einer „normalen“ Interviewauswertung abgesehen. Der Einwand ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass es in beiden Fällen möglicherweise doch sehr spezifische Abwehrmotive gibt, von denen praktisch alle Äußerungen im Interview wie auch alle schriftlichen Bewertungen nach der negativen

Seite hin „gefärbt“ sind, so dass immer wieder die Grenze zu entsprechend ausfallenden Meinungsurteilen überschritten wird.

Die Sonderstellung der beiden Interviews beginnt damit, dass die bei praktisch allen übrigen Befragungen positiv beantwortete Frage nach der allgemeinen Bewertung des Nutzens der Bürgerbeteiligung der in Heidelberg (und anderswo) praktizierten Art, wie sie sich in den Leitlinien niederschlägt, eher negativ beantwortet wird. Es kommt auf dieser allgemeinen Ebene u.a. zu folgenden Kritikäußerungen, denen gegenüber einzelne positive Äußerungen praktisch nicht ins Gewicht fallen:

*„Zum einen ist die Bürgerbeteiligung nicht demokratisch legitimiert. Des weiteren beteiligen sich immer nur sehr Wenige. Das ist ein Problem! Es fällt unter diesen Umständen schwer, Ergebnisse der Bürgerbeteiligung zu akzeptieren.“*

*„Die Themen in Heidelberg, die mit der Bürgerbeteiligung bearbeitet werden, sind keine Themen, die nur die Bürger, sondern in starkem Maße auch die – bei der Bürgerbeteiligung aber nicht präsenten – wirtschaftlichen und die wissenschaftlichen Säulen betreffen. Deshalb halte ich das Konzept für sehr kritisch. Ich finde, dass ein komplexes Thema wie z.B. die Konversion aus Sicht der Bürger eine ganz andere Entwicklung nimmt, als wenn es aus Sicht der Stadt insgesamt bearbeitet würde. Die Bürger sind nur partiell interessiert.“ ...„Unter dem Begriff „Bürgerbeteiligung“ wird nur der Bürger verstanden. Die anderen Akteure der Stadtgesellschaft sind ausgeklammert.“*

Es sind hiermit bereits zwei dominante Kritikpunkte – ein scheinbar hinzunehmender weil unaufhebbarer Repräsentativitätsmangel der Bürgerbeteiligung, wie auch eine grundlegende Selektivität, die ihr angeblich wesentlich schon wegen ihrer bevorzugten Hinwendung zum „Bürger“ anhaftet – benannt, die beiden Interviews das Gepräge geben. Weitere Kritikpunkte, die sich mit mehr oder weniger starker Betonung und in suggestiver Formulierung in den beiden Interviews finden, seien nachfolgend in Form einer zusammenfassenden Liste präsentiert:

*„In einer Veranstaltung, in der alle Bürger ihre Meinung aufschreiben dürfen, findet sich jede beliebige Meinung. Es stehen dann Dinge da, die völlig widersprüchlich sind. Daher kann man im nachhinein machen was man will, weil die Begründung in jedem Fall zumindest durch Teile der Bürger geliefert worden ist. Man kann die Wunschvorstellungen der Bürger andererseits bis zu einem gewissen Grade durch die Fragestellung kanalisieren. Letzten Endes wird dann das gemacht, was man gewollt hat, weil es ja die Bürger gesagt haben“.*

*„Der Prozess ist so aufgesetzt, dass in den Meetings, die auch entsprechend moderiert werden, Ergebnisse erzeugt werden, die den Eindruck erwecken, als seien es Willensbildungen „der“ Bürger.“*

*„Wichtig ist auch die Einflussnahme der Moderation bei der Ergebniszusammenfassung, die einer massiven Manipulation gleichkommen kann..... Es ist eine Riesengewalt, wie man Ergebnisse manipulieren kann.“*

*„Die meisten Beteiligten wissen und verstehen nicht, wie der Prozess im Detail konzipiert ist. Der Prozess ist komplex und mit vielen externen Beteiligungen und Einflüssen (Moderation!) verbunden. Die auch dadurch entstehende Komplexität lässt nicht zu, dass es „verlässliche Regeln“ gibt!“*

*„Die Bürgerbeteiligung trägt nicht zur Effektivität der Verwaltungsarbeit bei. Die Aufwendungen auf Seiten der Verwaltung sind unglaublich hoch.“*

### **3.4.8 Gruppe 8: Bürgervertreter im AK**

Von den fünf Bürgervertretern im AK konnten vier in die Befragung einbezogen werden, die ausnahmslos eine gefestigte positive Grundeinstellung zu den von ihnen mitentwickelten Leitlinien dokumentierten, wobei sie in stärkerem Maße als die sonstigen in der Schlüsselpersonenbefragung erfassten Bürger (vgl. oben) argumentativ unterbaute Begründungen abgaben. Charakteristisch hierfür ist die folgende Äußerung:

*„Der Nutzen liegt eindeutig darin, dass sie (die Leitlinien) zu einer rechtlich, politisch und emotional besseren Kanalisierung der ganzen Thematik führen werden. Denn wenn man ein rechtliches Gerüst hat, innerhalb dessen eine Beteiligung stattfinden kann und auch abläuft und wenn sich die Leute daran halten, kommt man erstens schneller voran, zweitens sind die Leute zufriedener und drittens gibt es nicht die üblichen unendlichen Debatten oder Palaver, sondern man kann, weil man zu einem Ergebnis hingeleitet wird, mit der Sache funktional viel besser verfahren.“*

Mehrfach wurde die besondere Bedeutung der Vorhabenliste betont, die auch in anderen Kommunen auf „*riesige Resonanz*“ gestoßen sei, wobei die aktive Rolle der Verwaltungsangehörigen im AK bei der Erfindung und Entwicklung der Liste gewürdigt wurde:

*„Die Vorhabenliste ... spielt eine entscheidende Rolle, die dem Bürger die Möglichkeit gibt, rechtzeitig zu erfahren, was in der Pipeline ist und dann entsprechend zu reagieren. Außerdem ist es zu einer Beruhigung im Gemeinderat gekommen, da man die Gewissheit hat, dass es Instrumentarien gibt, die in Konfliktfällen angewendet werden können.“*

Allerdings wurde auch mehrheitlich betont, dass es hinsichtlich der Bürgerbeteiligung im allgemeinen und der Leitlinien im Besonderen sowohl bei den Bürgern, wie auch im Gemeinderat und in den Bezirksbeiräten noch einen „*erheblichen Durchdringungsbedarf*“ gibt:

*„Es gibt viele Bürger; die zwar wissen wollen was läuft, aber sich selbst nicht so intensiv beteiligen.“*

*„Der Gemeinderat hat sich ‚bescheiden‘ an der Entstehung der Leitlinien beteiligt und sich nicht genügend damit beschäftigt. Möglicherweise hätten kontroversere Dinge in den Leitlinien eine Diskussion entfacht, wodurch der Gemeinderat mehr einbezogen worden wäre und sich mehr Gedanken über die Thematik gemacht hätte.“*

Als eine Hauptursache für die bisher noch mangelnde Durchdringungskraft und Breitenwirkung der Leitlinien wurde bisher noch unbewältigte die Herausforderung verantwortlich gemacht, die mit der Übernahme einer neuen, wesentlich aktiveren Rolle zu tun hat, welche sich vor allem für die Bürger mit den Leitlinien verbindet:

*„Die Herausforderung für fast alle Bürgergruppen ist das Umdenken, da sie eine neue Aufgabe bekommen. Die Vorhabenliste muss von ihnen studiert werden, um zu sehen,*

*an welchen Punkten eine Bürgerbeteiligung ermöglicht wird. Dies ist eine Umlenkung von Aktivitäten in eine ganz andere Richtung. “*

*„Wir sind in einer Phase, wo selbst die kommunalpolitisch interessierten Kreise noch lernen müssen, was in den Leitlinien drin steht und welche Möglichkeiten sie bieten. “*

In einer der Befragungen schimmerte eine deutliche Skepsis hinsichtlich der Mobilisierbarkeit der Mehrheit der Menschen durch:

*„Die Trägheit der Leute ist schwerwiegend. Wenn sich tatsächlich jemand im Internet über Bürgerbeteiligung informiert, oder die Vorhabenliste, die große Innovation, ansieht, ist das gut. Aber daraus entwickelt sich nicht so viel, es hält sich in Grenzen, was die Leute machen. “*

Nichtsdestoweniger dominierte bei allen Befragten eindeutig die Auffassung, dass bezüglich der weiteren Entwicklung Optimismus – und Geduld – angezeigt sei, da die Stadtgesellschaft schlechterdings Zeit benötige, um die Möglichkeiten, welche die Leitlinien mit sich bringen, zu erkennen und zu nutzen.

Diesbezüglich reicht allerdings – darüber waren sich die Befragten einig – kein bloßes passives Abwarten aus. Einer der Gesprächsteilnehmer wies auf die akute Gefahr hin, dass angesichts der Passivität der breiten Bevölkerungsmehrheit nur *„diejenigen zu Wort kommen, die mehr Zeit haben und die eloquent sind.“* Die AK-Mitglieder votierten dementsprechend übereinstimmend für ein aktiveres Bemühen um eine mehr in die Breite wirkende Mobilisierung der Bevölkerung, für die sie allerdings unterschiedliche Ansatzmöglichkeiten sahen. So sollten nach der Meinung einzelner Gesprächspartner

wichtige *„Meinungsträger“* der Stadtgesellschaft – auch seitens der AK-Mitglieder selbst – durch das Angebot von *„Präsentationen“* angesprochen und aktiviert werden.

Weiter wären *„die Stadtteilvereine ... ein wichtiger Hebel, um die Leitlinien in der Bevölkerung zu verbreiten“*. ... *„Die Vorsitzenden der Stadtteilvereine sollten als Multiplikatoren dienen, indem sie die Beteiligungsthemen im Verein ansprechen, diskutieren und reflektieren.“*

*„Es wäre wichtig, dass regelmäßig Umfragen zu bestimmten Themen gemacht werden, die die Gesamtheit der Bevölkerung abbilden.“*

*„Die Jugend sollte stärker beteiligt werden.“ ... „Man könnte das Thema Bürgerbeteiligung als Unterrichtsmodul in der achten bis zehnten Klasse in die Schulen einspeisen.“*

Abschließend soll – kann oder muss – festgestellt werden, dass von keinem der Bürgervertreter im AK – auch auf Nachfrage hin – definitive Vorschläge oder Wünsche nach einer Abänderung oder Ergänzung der Leitlinien und/oder der Satzung geltend gemacht wurden. Die Gruppenmitglieder waren nur in verhältnismäßig geringem Umfang direkt in Beteiligungsprojekte involviert. Von der Wiedergabe der betreffenden Äußerungen, die in zwei Fällen abgegeben wurden, soll deshalb an dieser Stelle abgesehen werden.

### 3.4.9 Gruppe 9: Gemeinderatsmitglieder im AK

Diese Gruppe, die vollständig, d.h. mit 4 Mitgliedern in die Befragung einbezogen werden konnte, weist gegenüber allen anderen Gruppen die Besonderheit auf, dass sie von der Thematik der Bürgerbeteiligung und der Leitlinienentwicklung *doppelt*, nämlich von ihrer Mitgliedschaft im AK her, gleichzeitig aber auch aufgrund Ihrer Mitgliedschaft im Gemeinderats tangiert ist. Ungeachtet der stark ausgeprägten individuellen Besonderheiten ihrer einzelnen Äußerungen zur Thematik lassen sich verschiedene Merkmale der Gruppenmitglieder, die vermutlich hiermit zu tun haben, vor die Klammer ziehen:

- Sie beobachten die aktuelle Umsetzung der Leitlinien mit großem Interesse, das sich – im Unterschied zu der Mehrzahl der anderen Befragten – überwiegend auf mehrere laufende Projekte bezieht, die sie direkt oder indirekt verfolgen;
- Sie haben zur Bürgerbeteiligung allesamt ein quasi-professionelles und somit zu nüchternen Einschätzungen der mit den Leitlinien aktuell erzielten und der in Zukunft erwartbaren Effekte neigendes Verhältnis;
- Bei der Beurteilung von Projekten gelangen sie zu differenzierten Urteilen, wobei sich Kritik und Zustimmung in etwa die Waage halten.
- Sie erkennen Schwachstellen der gegenwärtigen Umsetzung mit einer quasi-diagnostischen Haltung und einem stark auf Details ausgerichteten Blick, wobei sie von allzu hektischen Folgerungen Abstand nehmen, sondern eher darauf hinweisen, dass es bereits positive Erfahrungen gebe;
- Sie bewerten die Zukunftsaussichten der Leitlinienumsetzung grundsätzlich positiv, jedoch in Abhängigkeit von Erfolgsfaktoren, deren Herstellbarkeit sie – eingeschränkt durch eine ‚kontrollierte‘ Skepsis – grundsätzlich voraussetzen;
- Aufgrund ihres breit ausgespannten Interesses am Geschehen in der Stadt neigen sie teils dazu, in ihre Äußerungen beteiligungs- oder demokratierelevante Themenstellungen einzuflechten, die mit der Leitlinienentwicklung und -umsetzung nicht unmittelbar etwas zu tun haben, deren Einbringung in das Interview ihnen nichtsdestoweniger am Herzen liegt;
- sie sind zwar keineswegs von dem offensichtlichen Vorurteil eines Großteils der gewählten kommunalen Mandatsträger bezüglich der angeblichen Uninteressiertheit des Normalbürgers gegenüber Themen mit überwiegend Gemeinwohlbezug unbeeinflusst. Sie lassen sich dadurch aber nicht in ihrer standfesten Bereitschaft zu weiterer aktiver Mitarbeit an der Etablierung der Bürgerbeteiligung beirren, wobei offenbar eine grundsätzliche ‚Fähigkeit zur Entwicklung einer hoffnungsfrohen Haltung gegenüber erwünschten Zukunftsentwicklungen eine Rolle spielt, die durch die Dämpfung des Erwartungsniveaus auf ein realistisches Niveau mit einer erheblichen Enttäuschungsfestigkeit ausgestattet ist.
- Sie betonen sehr stark die Notwendigkeit einer intensivierten Aufklärung der Bürger/innen über die Möglichkeiten, die ihnen die Leitlinien eröffnen, deren



Breitenwirkung sie – in Übereinstimmung mit allen anderen Befragtengruppen – als bisher noch allzu gering einschätzen

Die Interview-Niederschriften enthalten ein relativ breites Spektrum allgemein interessierender Einzelfeststellungen. Nachfolgend werden nur solche – sich gegenseitig ergänzende oder bestätigende – Äußerungen herausgegriffen, die sich auf die Einwirkungen der Leitlinien auf die beteiligungsrelevanten Einstellungen der Bürgerschaft und deren bisher teils noch nicht erfüllte Bedingungen beziehen.:

*„Das /Verhältnis/Vertrauen zwischen Bürgern und Politik ist teilweise stark beschädigt, wird sich aber hoffentlich entwickeln.“*

*„Es ist fraglich, wie groß die Zahl der Bürger ist, die man erreicht. ... Es geht nicht nur in die schwer erreichbaren Bevölkerungsgruppen wie Personen mit Migrationshintergrund, sondern um viele junge Leute, die sich nicht interessieren und viele Alte, die die Möglichkeiten nicht haben.“*

*„Was die wichtigen Bestandteile der Leitlinien sind, ist bisher noch nicht durchgedrungen. Das Problem ist nicht, dass die Leitlinien nicht bürgernah formuliert sind, sondern dass sie erst in das politisch-soziale Verständnis der Stadt durchdringen müssen.“*

*Der Einzelne muss eine Betroffenheitserfahrung haben, damit die Leitlinien richtig aufgegriffen werden.“*

Bei den Bürgern gibt es nach einer bei den befragten Gruppenmitgliedern durchgängig antreffbaren Meinung das Problem, *„dass Probleme erst wahrgenommen werden, wenn die Relevanz für das eigene Interesse oder das eigene Umfeld erkannt wird.“* ... Die Vorhabenliste sollte hier eine Änderung schaffen, was sie aber vorerst nicht ausreichend tut, da sie *„von den Betroffenen nicht ausreichend beachtet und genutzt“* wird. Eine diesbezügliche Hoffnung *„ist nicht bestätigt worden.“*

*Die Verbesserung der Transparenz durch die Leitlinien und insb. durch die Vorhabenliste kann als ambivalent eingestuft werden. Sie kann dazu führen, dass man überfordert ist, wenn man sich intensiv damit beschäftigt.“*

*„Es gibt das Problem, dass viele Wünsche da sind. Ob sie dann letztendlich wirklich umgesetzt werden können, ist die Frage.“*

*„Ein allgemeines Problem der Bürgerbeteiligung: Sobald Themen vorgegeben werden, die nicht nur den Stadtteil betreffen, sondern auch die Gesamtstadt, gibt es eine Interessenkollision. In dem Fall muss sich der Bürger entscheiden, ob er für seinen Stadtteil oder seine Stadt ist.“*

*„In der heutigen Gesellschaft hat jeder seinen eigenen Kopf und jeder versucht, diesen Kopf durchzusetzen. Kompromisse sind schwieriger geworden.“*

Äußerungen zu evtl. Verbesserungen der Leitlinien gab es auch in dieser Befragtengruppe angesichts der vorherrschenden Überzeugung, dass es hierfür eigentlich noch zu früh sei, nur spärlich:

*„Ich werde das Thema ‚Öffentlichkeit der Gemeinderatssitzungen‘ in den Fokus nehmen. Die GR-Sitzungen sollten durch Video- und Tonaufnahmen visualisiert werden und anschließend ins Internet gestellt werden.““*

Bezüglich der Vorhabenliste wäre ein Verbesserungsvorschlag, *„dass die Liste frei sortierbar gestaltet wird. Dann könnte der Bürger im Internet auf die Vorhabenliste gehen und sich alle Vorhaben zu einer bestimmten Rubrik zeigen lassen.“*

## 4. Ableitung von Folgerungen

### 4.1 Vorbemerkungen

Nach dem Abschluss der hier dokumentierten Evaluierung denkt der Berichterstatter mit einem gewissen Erstaunen an das aufatmende Zurücklehnen zurück, das er sich selbst – ebenso wie andere Beteiligte – nach dem Abschluss der Leitlinienentwicklung genehmigte, an der er beteiligt war. Das Bewusstsein, mit der Leitlinienentwicklung „etwas Wichtiges und Weiterführendes“ vollbracht zu haben, hat sich nach der zwischenzeitlich vollzogenen Evaluation zwar nicht verflüchtigt. Was nach dieser nachfolgenden Aktivität verschwunden ist, ist aber das zeitweilige Gefühl, mit der Leitlinienentwicklung etwas „abgeschlossen“ zu haben, das nunmehr aus der „Werkstatt“ entlassen werden kann, um als etwas „Fertiges“ in die Welt zu treten. Nach dem Abschluss der Evaluation ist dieses – aus der damaligen Situation heraus zu erklärende und sicherlich auch zu rechtfertigende – Gefühl inzwischen der Erkenntnis gewichen, mit der Entwicklung der Leitlinien eigentlich nur die erste Phase eines Sozialexperiments vollzogen zu haben, das mit den zwischenzeitlich angelaufenen „Umsetzungs“-Aktivitäten in eine nachfolgende Phase eingetreten ist, die ihre eigenen Probleme mit sich bringt und in der die Leitlinien in einer zunächst kaum vorhersehbaren Weise vielfältig „auf die Probe gestellt“ und – mit möglicherweise weitgehenden Konsequenzen – dem Realitätstest überantwortet werden.

Worum es hierbei geht, wurde in der vorstehenden Kurzfassung bereits auf einen knappen Formulierungsnenner gebracht, der hier nochmals wiederholt werden soll. Es geht um die „Bewältigung der vielfältigen praktischen Probleme und Risiken (bzw. Mißerfolgskfaktoren), die nach der Entwicklung eines verbindlichen Konzepts und seiner – hoffentlich – angemessenen Berücksichtigung bei den Umsetzungsaktivitäten noch offen sind.“

In diesem Zusammenhang soll – zustimmender Weise – die erfahrungsgesättigte Feststellung eines maßgeblich an der Umsetzungsarbeit Beteiligten zitiert werden, der zufolge mit der *Entwicklung* der Leitlinien nur ca. 10% derjenigen Probleme und Risiken abgearbeitet werden konnten, die sich mit dem Eintritt in die *Umsetzung* der Leitlinien als erfolgsbestimmend erwiesen.

Zum Verständnis dieser im ersten Augenblick sehr überraschend anmutenden Aussage kann ein Blick auf den Leitlinientext beitragen, der in der Tat hinsichtlich der konkreten Gestaltung von Beteiligungsvorhaben nur eine begrenzte Zahl grundlegender Vorgaben liefert. Pointiert ausgedrückt handelt sich dabei im wesentlichen um die Forderung der „kooperativen“ Definition der Aufgaben, die bei der Erarbeitung eines Beteiligungskonzepts von den Beteiligten bewältigt werden müssen. Die im Einzelfall infrage kommenden Lösungen, die aber nur beispielhaft verdeutlicht werden, sollen, wie es verhältnismäßig lapidar heißt, „auf das jeweilige

Vorhaben zugeschnitten“ sein. (Vgl. Abschnitt 7 der Leitlinien). Durch diese sehr allgemein gehaltenen Vorgaben kann zwar eine – für ein praktisches Handeln natürlich sehr wesentliche – *Richtungsvorgabe* geleistet werden, nicht aber bereits eine „*Anleitung*“, aus der sich das was zu tun ist, Schritt für Schritt ablesen lässt und die für Entscheidungssituationen, vor die man gestellt wird, detaillierte Anweisungen zur Verfügung stellt.

Wie das „Beteiligungskonzept“ für ein Vorhaben im einzelnen zu gestalten ist, muss angesichts dieser Offenheit von den Beteiligten selbst vor Ort entschieden werden, wobei ihnen sogar die grundlegende „Definition der Situation“, von der jeweils auszugehen ist, überlassen bleibt. Es werden bei einer solchen Rahmenvorgabe dem ausführenden Handeln im konkreten Fall *sehr weite Spielräume* eröffnet. Diese ermöglichen Entscheidungen in verschiedenen Richtungen, über die keineswegs von vornherein im Sinne fachlicher Richtigkeits-Beurteilungen befunden werden kann, in die vielmehr verschiedenartige individuelle Meinungen und Wissens Elemente (oder auch Wissenslücken und -grenzen) eingehen können.

Geht man davon aus, dass die Heidelberger Leitlinien schon relativ schnell nach ihrer Verabschiedung in ca. 30 Projekten zur Anwendung gelangten, an denen unterschiedliche Personen beteiligt waren oder sind, dann muss man sich nicht darüber wundern, dass sich bezüglich der konkreten Gestaltung der Beteiligungsprojekte kein einheitliches Muster, sondern vielmehr ein regelrechtes – letztenendes auch relativ unübersichtliches – „*Experimentierfeld*“ entwickelte. Die an und für sich nachvollziehbare Entscheidung, jedenfalls in die größeren Projekte nicht nur externe Planungsbüros, sondern auch verschiedene externe Moderatoren einzubeziehen und diesen eine gewichtige Stimme bei der Auswahl der zur Anwendung gelangenden Beteiligungskonzepte und -methoden einzuräumen, trug nicht unbedingt zur Vereinfachung der Situation bei, sondern brachte vielmehr zusätzlich unterschiedliche Verhaltensgewohnheiten zur Geltung. Diese mochten sich zwar im Rahmen der bisherigen Tätigkeiten der betreffenden Personen bewährt und ihr professionelles Image fundiert haben, ohne dass jedoch über ihre Eignung und Auswirkung unter den besonderen Bedingungen des Heidelberger Bürgerbeteiligungsansatzes ausreichende Kenntnisse bestanden. Es entwickelte sich somit insgesamt gesehen eine – bei der Leitlinienentwicklung selbst zunächst gar nicht ins Auge gefasste und dementsprechend auch nicht angezielte – *strukturelle Komplexität*, die zwar nicht ohne weiteres negativ bewertet werden darf, die sich jedoch zwingend als *ein erstrangig bedeutsames Objekt der Bewertung* – und ggf. auch der näheren Untersuchung – anbietet.

## **4.2. Selbstständigkeitsspielräume der Umsetzung – Problem oder Chance?**

### **4.2.1 Varianten der Strukturmuster von Projektabläufen 1.: Pendelbewegungen zwischen Veranstaltungen mit verschiedenen Teilnehmergruppen; „begleitende“, „permanente“ und „intermittierende“ Bürgerbeteiligung**

Aus einer Mehrzahl von Äußerungen bei der Schlüsselpersonenbefragung und aus der unmittelbaren Beobachtung einzelner Vorhabensabschnitte kann die Erkenntnis abgeleitet werden, dass bei der Leitlinienumsetzung Strukturentscheidungen eine Rolle spielen, bei denen es sich – und hierum soll es nachfolgend zunächst gehen – sowohl um die mehr oder weniger weitgehende Einbeziehung der Bürger/innen in den Beteiligungsprozess, wie auch um Fragen der sich hierbei einstellenden Unterschiede der Verfahrenstransparenz und der Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger/innen, d.h. also um eine sehr zentrale Gruppe von Bewertungsfragen handelt.

Vergleicht man z.B. die grundlegenden Ablaufmerkmale der in den Schlüsselpersonenbefragungen im Vordergrund stehenden Projekte „Konversion“, „Verkehrskonzept Rohrbach-West“, „Neues Konferenzzentrum“ und „Neubau Wormser Hof + Neugestaltung des Theaterplatzes“, dann lassen sich zunächst die folgenden Gemeinsamkeiten feststellen, denen vermutlich – angesichts der Begrenztheit des erfassten Beobachtungsfeldes der Schlüsselpersonen (vgl. hierzu oben 2.1.) muss bei der Verallgemeinerung Vorsicht walten – eine generelle Bedeutung zukommt:

- 1) Bei diesen, wie auch bei der Mehrzahl aller übrigen Projekte lassen sich – in grundsätzlicher Übereinstimmung mit dem im Anhang zu den Leitlinien befindlichen Standardschema – mehr oder weniger zahlreiche aufeinanderfolgende Bearbeitungsstufen erkennen, auf denen unter Verwendung geeigneter Veranstaltungsformate, über die eingangs kooperativ entschieden wurde, Bürgerbeteiligung stattfindet. Grob gesagt geht es auf diesen Stufen „prozessbegleitender“ *Bürgerbeteiligung* inhaltlich darum, dass anfangs vorhandene mehr oder weniger zahlreiche Gestaltungsalternativen sukzessive reduziert werden, bis am Ende eine Vorzugsvariante festgehalten werden kann. Der zutreffenden Feststellung eines für die Umsetzung vorrangig wichtigen Experten zufolge lässt sich in diesem Zusammenhang von einer „umgekehrten Pyramide“ sprechen.
- 2) Wie allerdings aus den nachfolgenden **Grafiken „Verkehrskonzept Rohrbach-West“** und **„Konversion Flächen Südstadt“** ablesbar ist, geht es hierbei allerdings, organisatorisch gesehen, keineswegs nur darum, Bürgerveranstaltungen in zeitlicher Staffelung unmittelbar aneinander zu reihen. Vielmehr findet eine durchgängige „Pendelbewegung“ zwischen solchen Veranstaltungen und zusätzlichen Arbeitsschritten statt, in denen „fachliche Vorbereitungen“, wie auch „fachliche Aufarbeitungen“ ihrer Ergebnisse vor sich gehen und die nach den vorliegenden Erkenntnissen als Kooperationen von Verwaltung + externen Experten *ohne Bürgerbeteiligung* laufen. Nach Auffassung des Evaluators kann der Erläuterung Glauben geschenkt werden, dass diese Vor- und Zwischenschaltung des „Sachverständigen“ eine unabdingbare Vorbedingung jeder realistischen Bürgerbeteiligung ist, die den Anspruch erheben will, den mit der jeweiligen Projektmaterie verbundenen Qualitätserfordernissen gerecht zu werden. Einerseits geht es hier darum, den Gestaltungsvorstellungen der Bürger eine greifbare Grundlage zu liefern, an der sie sich entfalten und abarbeiten können. Andererseits geht es aber auch darum, die Anregungen und Wünsche, die seitens der Bürger vorgebracht werden, zusammengetragen, zu systematisieren und nach verschiedenen Gesichtspunkten auf ihre Realisierbarkeit und auf ihre praktischen Folgen hin zu überprüfen und ggf. zu bewerten.

Es kann hieraus zunächst die Folgerung abgeleitet werden, dass eine ausschließlich in den Händen der Bürger befindliche, nur von ihnen selbst geleistete Projektbearbeitung eher eine unrealistische Vorstellung darstellt und dass die „prozessbegleitende“ Bürgerbeteiligung in Wirklichkeit – aus unabweisbaren praktischen Gründen – nicht eine „permanente“, sondern vielmehr stets eine „intermittierende“ Bürgerbeteiligung ist. Allerdings demonstrieren die beiden nachfolgenden Graphiken, dass bezüglich der konkreten Ausgestaltung dieser Regel vielfältige Varianten möglich sind, die sich als *unterschiedliche Strukturmuster* begreifen lassen. So kann es bei den Bürgerveranstaltungen ausschließlich oder abwechselnd um „kleine“ Veranstaltungen (z.B. „Runde Tische“) mit „handverlesenen“ Teilnehmern, oder um „große“ öffentliche Veranstaltungen (z.B. „Foren“) geben. Aus welchen Gründen auch immer gibt es beim Projekt „Verkehrskonzept Rohrbach West“ überwiegend kleine und beim Vorhaben

„Konversion Flächen Südstadt“ nur große öffentliche Bürgerveranstaltungen. Es kommt in diesem letzteren Fall hinzu, dass in das Ablaufkonzept noch ein nach „Governance“-Gesichtspunkten aus Repräsentanten verschiedener zivilgesellschaftlicher Gruppen zusammengesetztes Gremium („Entwicklungsbeirat“) einbezogen ist, das nicht ohne weiteres als ein „Bürger“-Gremium ansprechbar ist. Darüber hinaus ist aber auch deutlich erkennbar, dass bei diesem letzteren Projekt die Bürger im engeren und eigentlichen Sinn des Wortes rein numerisch gesehen *viel seltener* zu Wort kommen als bei dem anderen Projekt. Hierfür mögen verschiedene Gründe maßgeblich sein, deren sachlogische Vertretbarkeit im Rahmen der gegenwärtigen Untersuchung nicht überprüfbar ist, die aber natürlich einen für die Gestaltung des Beteiligungsprozesses sehr wichtigen Parameter betreffen, dem durchaus eine das Strukturmuster – und möglicherweise auch die Effektivität – der Bürgerbeteiligung mitbestimmende Bedeutung zukommt.

## 4.2.2 Varianten der Strukturmuster von Projektabläufen 2.: Einbezug der politischen Gremien

Wie sich dem in den Leitlinien als „Anlage 1“ befindlichen „Standardschema zur Verzahnung von Planungs-, Beteiligungs- und Entscheidungsprozessen“ entnehmen lässt, ist eine Beteiligung des Gemeinderats im Verlauf einer Vorhabensbearbeitung mehrfach, nämlich überall da wo der Bearbeitungsprozess in eine neue Stufe eintritt, vorgesehen. Wie sich aus den **unter 4.2.3 nachfolgenden Grafiken** ablesen lässt, wird in der Umsetzungspraxis aber nicht überall so verfahren. Im Fall des Vorhabens Verkehrskonzept Rohrbach West ist die Abweichung zwischen der Leitlinienvorgabe und der Umsetzungspraxis insofern besonders deutlich, als die politischen Gremien erstmals dann beteiligt werden, wenn die Vorlage, um deren Erarbeitung es geht, fertig gestellt ist, wenn also die Vorhabenbearbeitung – jedenfalls innerhalb desjenigen Stadiums, in welchem Bürgerbeteiligung vorgesehen ist – abgeschlossen ist.

Es ist allerdings zu beachten, dass bei diesem Projekt - mit ausdrücklicher Zustimmung des Gemeinderates - Mitglieder des zuständigen Bezirksbeirats in die „kleinen“ Bürgerveranstaltungen, d.h. also in die Runden Tische, als feste Teilnehmer einbezogen waren, sodass die Politik unmittelbar in den Beteiligungsprozess integriert waren.

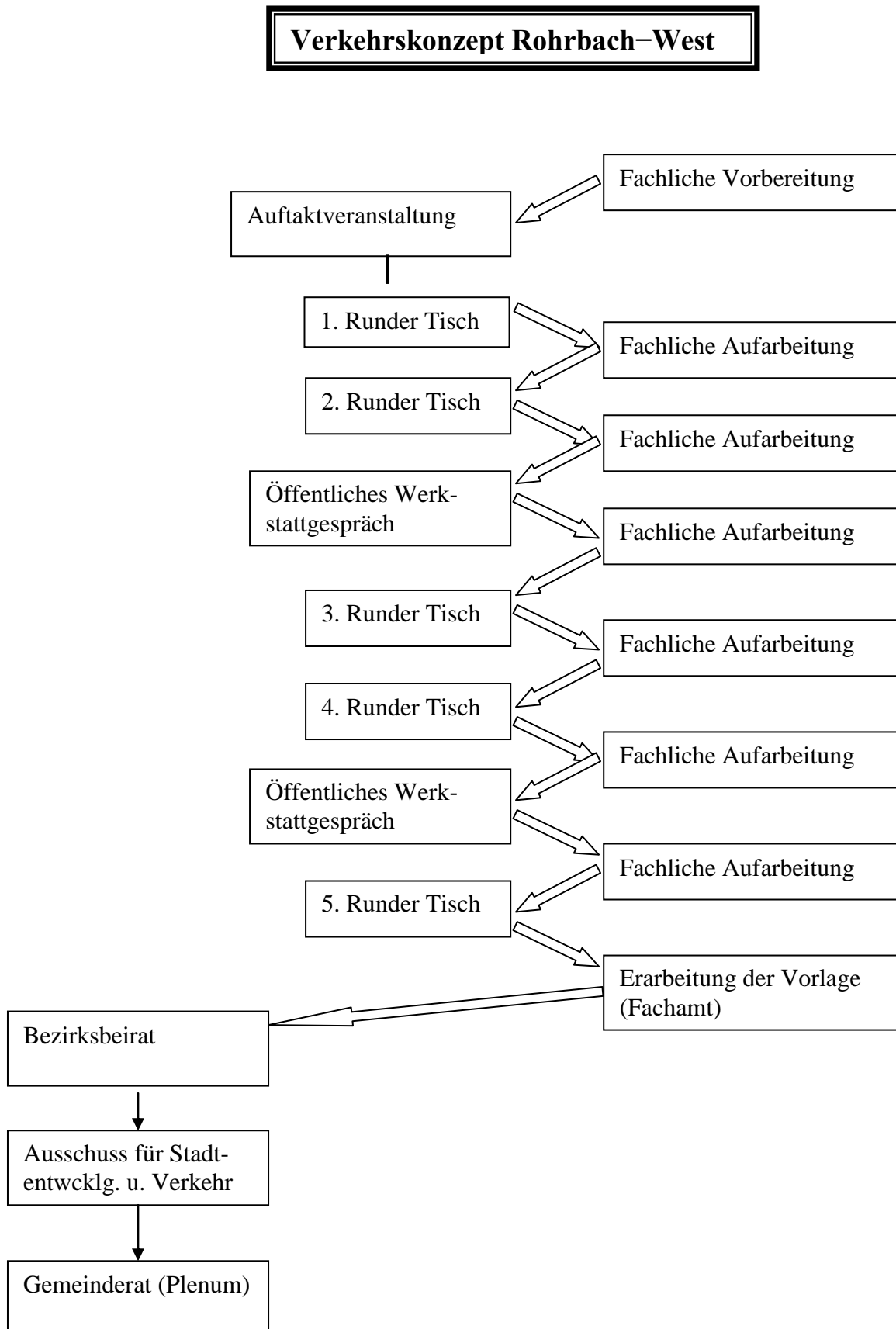
Es handelt sich hier deutlich erkennbar um eine strukturelle Alternative zu der in der Anlage 1 der Leitlinien vorgesehenen Form der „Verzahnung“ von Bürgern, Verwaltung und Politik, mit welcher sich die Umsetzungspraxis eine „innovative Abweichung“ erlaubt hat. Es kann an dieser Stelle – mangels der hierfür erforderlichen Informationen – nicht darum gehen, dies zu kritisieren, sondern es vielmehr aufmerksam zu konstatieren und es – einmal mehr – als Gegenstand einer tiefer eindringenden Nachfolge-Evaluation vorzumerken.

Bei dem anderen in den beiden Grafiken behandelten Beispiel, nämlich bei der „Konversion Flächen Südstadt“, kann zwar bezüglich der intermediären Beteiligung der Politik von einer grundsätzlichen Übereinstimmung zwischen der Anlage 1 der Leitlinien und der Umsetzungspraxis ausgegangen werden. Allerdings stellt sich bei der hier praktizierten Vorgehensweise eine erhebliche Vermehrung der zwischen die einzelnen Bürgerveranstaltungen eingelagerten Veranstaltungen ohne Bürgerbeteiligung ein. In Verbindung mit der dadurch bedingten relativen Seltenheit der Bürgerveranstaltungen (vgl. auch oben) ergibt sich zwangsläufig das Erfordernis – und ggf. auch das *Problem* – dass es den Bürgern ermöglicht werden muss, sich im Anschluss an eine Bürgerveranstaltung in den jeweils nachfolgenden Bürgerveranstaltungen

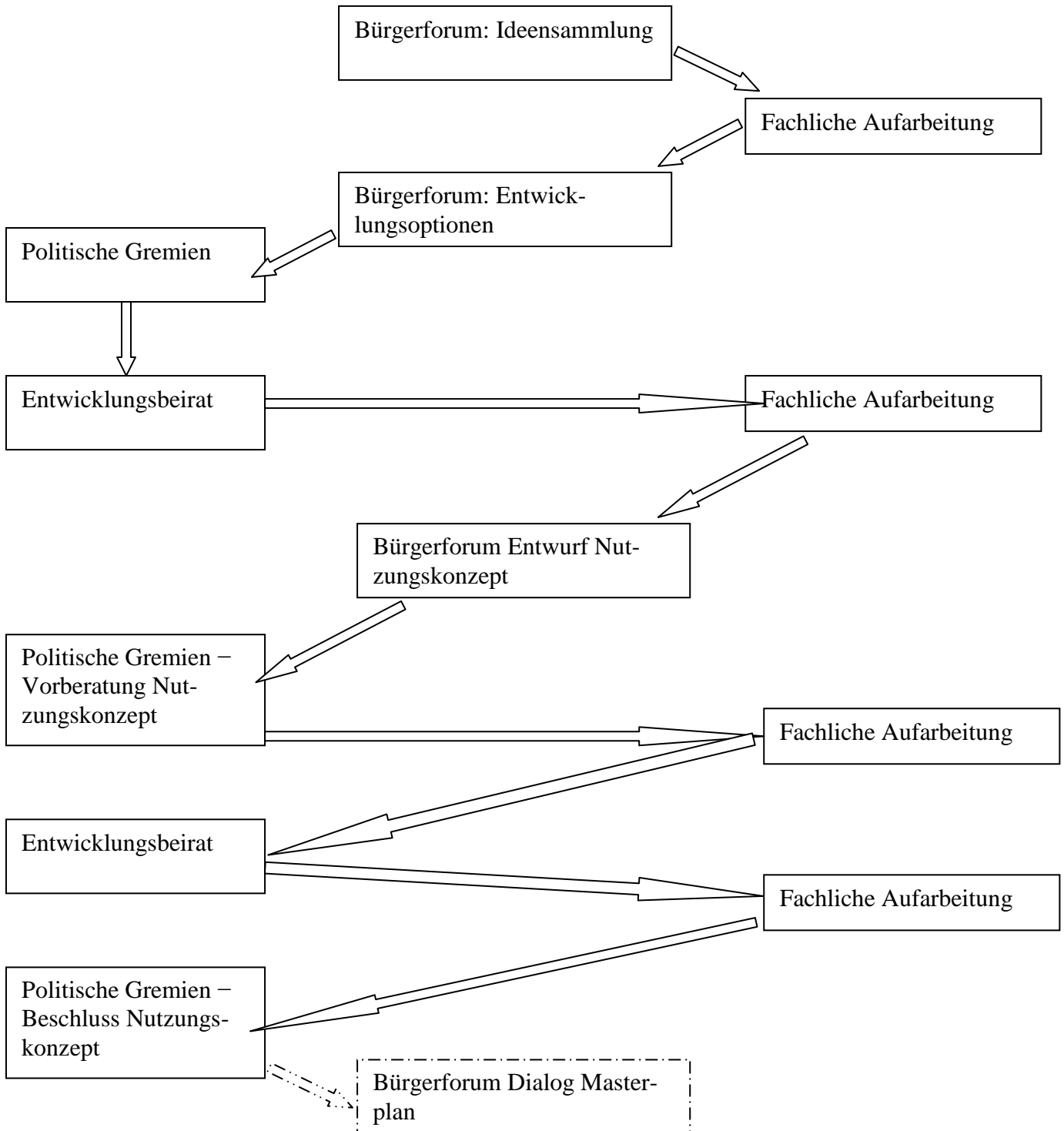
tungen angesichts vielfältiger zwischenzeitlicher Einwirkungen von anderen Seiten „wiederzufinden“. In der Tat entstand beim Projekt „Konversion Flächen Südstadt“ während des dritten Bürgerforums eine erhebliche Unruhe, weil zahlreichen Bürgern eben dies nicht mehr ausreichend garantiert zu sein schien, so dass eine Sonderveranstaltung zur Ausräumung der entstandenen Probleme anberaumt werden musste.

Geeignete Überlegungen und ggf. auch Evaluierungsschritte zur Abklärung der Beziehungen zwischen unterschiedlichen strukturellen Lösungen und Qualitätsmerkmalen der Bürgerbeteiligung legen sich konsequenterweise auch hier nahe.

### 4.2.3 Visualisierung der vorstehend behandelten Prozessvarianten anhand zweier Beispiele



## Konversion Flächen Südstadt





Bei Einbeziehung zusätzlicher inzwischen in Angriff genommener Vorhaben werden aber *vielfältige weitere Prozessvarianten* sichtbar. Beispielsweise steht bei der Neugestaltung des Tiefburgvorplatzes in Handschuhsheim eine Bürgerbefragung im Mittelpunkt des Beteiligungskonzepts. Bei der Erweiterung des Marriott-Hotels ergriffen Bürger/innen (auf einer nicht gänzlich eindeutigen, von Missverständnissen belasteten Konzeptgrundlage) parallel zum offiziellen Beteiligungskonzept die Initiative zu einer Unterschriftensammlung, um ihre von den Absichten der Stadt abweichenden Vorstellungen zur Geltung zu bringen. Weiter kommt es aber in der Vorhabenliste in Verbindung mit der dort in Verbindung mit Projektbeschreibungen dokumentierten Bejahung des Vorhandenseins/der Beabsichtigung von Bürgerbeteiligung verschiedentlich zur Verwendung von Begriffen wie „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ und „Offenlegung“, die den Eindruck nahelegen, dass in den betreffenden Fällen die im BauGB gesetzlich vorgeschriebenen Formen der Bürgerbeteiligung gemeint sind, über welche die Leitlinien aber definitiv hinauszielen. Der Berichterstatter möchte in diesem Zusammenhang den Eindruck wiedergeben, dass der § 10 der Satzung, der die Verzahnung der Bestimmungen des BauGB mit den Leitlinien betrifft, in der vorliegenden Fassung nicht eindeutig genug formuliert ist, sondern Missverständnisse und unterschiedliche Auslegungen zulässt.

Leider ist auf der Grundlage der für die Schlüsselpersonenbefragung getroffenen Personenauswahl eine Ausleuchtung der vorstehend wahrscheinlich nur in Ansätzen sichtbar werdenden Vielfalt nicht möglich. Dass sich – von vereinzelt Anmerkungen abgesehen – sämtliche befragten Schlüsselpersonen immer wieder exklusiv auf das Konversionsprojekt, und/oder auf das Projekt Verkehrskonzept Rohrbach-West, und/oder auf das Projekt Kongresszentrum, und/oder auf das Projekt Hauptstraße 110/Theaterplatz bezogen (vgl. verschiedentliche Anmerkungen hierzu bereits weiter oben), reduziert die Fähigkeit der Schlüsselpersonenbefragung zur Erfassung der Gesamtkomplexität des Gegenstandsfelds insbesondere an dieser Stelle sehr einschneidend. Geht man davon aus, dass die *„Qualität – und Beurteilung – der faktischen Bürgerbeteiligung ... von der Gestaltung des einzelnen Prozesses abhängt“* (Aussage eines Mitglieds der Befragtengruppe 5 – vgl. oben), dann konnte die Schlüsselpersonenbefragung das ihr gesetzte Ziel somit aufgrund einer zu eng gegriffenen Einbeziehung von Erhebungseinheiten an einem sehr wichtigen Punkt nicht in dem eigentlich wünschenswerten Ausmaß erreichen. Natürlich kann man sich auf den Standpunkt stellen, dass in der vermutlichen Vielfalt der in der Startphase der Leitlinienumsetzung realisierten Strukturmuster von Projektabläufen die Nutzung einer angesichts der Offenheit der Leitlinien und des Wirksamwerdens unterschiedlicher Gestaltungsvorstellungen und Einflusskräfte ermöglichten Chance eines relativ freien Experimentierens mit unterschiedlichen Gestaltungsalternativen zur Geltung gelangt. Dass nach vorliegenden Informationen in allen Fällen die Vorgabe der Leitlinien erfüllt wurde, das Beteiligungskonzept „in kooperativer Zusammenarbeit“ – und das heißt: u.a. auch unter Beteiligung der Koordinationsstelle – zu erstellen, liefert eine Gewähr dafür, dass hierbei einer unkontrollierten „Zerfaserung“ des Bürgerbeteiligungskonzepts wirksam vorgebaut wurde. Nichtsdestoweniger ist an dieser Stelle nochmals mit besonderem Nachdruck die Erwartung geltend zu machen, dass die Auswirkungen von Strukturunterschieden der Gestaltung der einzelnen Beteiligungsprozesse künftig zu einem bevorzugten Evaluierungsgegenstand erhoben werden.

Das Thema, um das es hierbei geht, betrifft zunächst die fundamental bedeutsame – auf der Grundlage des vorliegenden Evaluationskonzepts aber nicht ausreichend beantwortbare – Frage, in wieweit zur Sicherung einer ausreichenden *Steuerungswirkung der Leitlinien auf der Umsetzungsebene* zusätzliche Stellschrauben erforderlich sind oder nicht. Weiter ist von den hier sichtbar werdenden Einschränkungen aber auch die Beantwortung der Frage mitbetrof-

fen, in wieweit die Entscheidung zwischen verschiedenen Strukturmustern von Projektablaufen für das Ausmaß der mit der Bürgerbeteiligung verbundenen „Ungewissheiten, Vorurteile und Ängste“ (vgl. oben unter 3.1) maßgeblich ist, oder ob hierfür evtl. in einem höheren Grade Detailfragen der Ausgestaltung von Strukturmustern entscheidend sind, so dass den vorgelegerten Fragen der Strukturmustergestaltung selbst bei der Beantwortung der Frage nach der Umsetzungsqualität der Leitlinien ein verringerter Stellenwert zumessen werden könnte. So z.B. könnte sich dann u.U. die bei den beiden vorstehend visualisierten Strukturvarianten ablesbare Ausklammerung der Bürger aus der unmittelbaren Weitergabe der Beteiligungsergebnisse an die Politik in Form einer verwaltungsintern, d.h. ohne Bürgermitwirkung und -kontrolle formulierten Vorlage als eine „Schwachstelle“ erweisen, deren Vermeidung wichtiger ist als die Entscheidung für das eine oder das andere Strukturmuster.

Im Vorgriff auf die erwartbaren Ergebnisse einer intensiveren Untersuchung und Evaluierung kann bereits jetzt eine „Schwachstelle“ in den Leitlinien identifiziert werden

### **4.3. Die Ausgestaltung der Rolle der Beteiligungskoordination als unabgeschlossene Aufgabe**

Ein weiteres Thema, das bei der Frage nach den Selbständigkeitsspielräumen der Umsetzung – und in Verbindung damit bei der Frage nach den Steuerungswirkung der Leitlinien auf der Umsetzungsebene – ganz unmittelbar ins Spiel kommt, ist die Ausgestaltung der Rolle der Beteiligungskoordination (lies: der Zuständigkeit der Koordinationsstelle) bei der Prozessplanung.

In den Leitlinien ist diese Rolle bisher nur als „beratende“, „unterstützende“, oder „mitwirkende“ Funktion, d.h. *verhältnismäßig schwach* ausgestaltet (vgl. Abschnitt 6.1 der Leitlinien, sowie § 5 der Satzung, § 7 der Verwaltungsvorschrift und § 2 Abs. (4) der Mustergeschäftsordnung für projektbezogenen Koordinationsbeiräte). Es würde der Pflege eines mit den grundlegenden Gestaltungsmerkmalen der Leitlinien kompatiblen Entscheidungsspielraums bei der Planung von Bürgerbeteiligungsvorhaben vermutlich sehr dienlich sein, wenn § 6 der Satzung, sowie die Verwaltungsvorschrift und die Mustergeschäftsordnung für projektbezogene Koordinationsbeiräte durch eine Vorschrift ergänzt würden, die – ggf. auf der Grundlage einer Benehmens- oder Einvernehmensregelung – eine verbindliche Mitwirkung der Koordinationsstelle bei der Vorhabensplanung ermöglicht.

### **4.4 Ausbalancierung des Spannungsverhältnisses zwischen Bürgerbeteiligung und fachlicher Vorbereitung/Aufarbeitung als Aufgabe**

In unmittelbarer Verbindung mit den vorstehend behandelten divergierenden Entscheidungen über die Ablaufstrukturen von Beteiligungsvorhaben ergeben sich weiterführende Themen und Problemlagen, die nachfolgend an einem besonders akuten Punkt aufgegriffen werden sollen.

Dass in einzelnen Interview-Niederschriften, wie auch bei der Auswertung sonstiger Quellen Hinweise auf ein verschiedentliches Übergewicht der fachplanerischen Ablaufelemente von Vorhabensabläufen gegenüber den eigentlichen Bürgerbeteiligungselementen und damit zu-

sammenhängende Wahrnehmungen von Intransparenz und Mitwirkungseinschränkungen zutage treten, möchte der Evaluator durchaus zu den grundlegenden Evaluierungsergebnissen rechnen. Das Gewicht des Themas wird z.B. dadurch verdeutlicht, dass es bei dem Dialogforum am 22. Oktober 2013 (vgl. auch oben) zu lautstarken Unmutsäußerungen einer Mehrzahl von Teilnehmern kam, wobei es kein Zufall ist, dass hiervon das Konversionsprojekt betroffen war, bei dem das Gewicht fachplanerischer Elemente unvermeidlicher Weise – aber auch aufgrund der hier gewählten Prozessvariante (vgl. 4.2.1) – besonders ausgeprägt ist.

Ein Urteil darüber, in wieweit das relative Gewicht der fachplanerischen Elemente bei komplexen Projekten dieser Art optimiert werden kann, muss einer näheren Überprüfung vorbehalten bleiben, wobei nicht außer Acht gelassen werden kann, dass offenbar die überwiegende Mehrheit der Bürger/innen die aktive Mitwirkung des planerischen Sachverständigen generell gesehen als unverzichtbar ansieht. Es erscheint jedoch sehr wichtig, den Bürger/innen in Zukunft in allen Fällen ein hohes Maß sachdienlicher – und zugleich vertrauensgewährleistender – Transparenz und in diesem Zusammenhang ggf. auch ein Angebot der möglichst unmittelbaren Begleitung der fachplanerischen Funktionsausübung zukommen zu lassen. Es kommen hierfür vielfältige Möglichkeiten infrage. So legt es sich z.B. nahe, die zusätzliche Einplanung „kleiner“ Beteiligungsformate etwa nach dem Vorbild des Projekts Verkehrskonzept Rohrbach-West (vgl. nochmals 4.2.1) in Erwägung zu ziehen, die ein unmittelbares Zusammenwirken von Fachplanern, Verwaltungsangehörigen und Bürger/innen innerhalb der teils langen beteiligungslosen Zeitspannen zwischen den „großen“ Foren ermöglichen, und es den Bürger/innen selbst anheimzustellen, die Kommunikation zwischen den „kleinen“ und den „großen“ Formaten eigenorganisatorisch zu gewährleisten.

Es soll nicht unerwähnt bleiben, dass einer Mitteilung der Koordinationsstelle zufolge Entwicklungen in dieser Richtung inzwischen bereits eingang gekommen sind.

## **4.5 Realisierung des Ziels, die jeweils relevanten Bevölkerungsgruppen ausgewogen zu beteiligen**

Hinweise auf Probleme bei der Realisierung des Ziels einer ausgewogenen Beteiligung der Bevölkerung, oder jedenfalls der jeweils relevanten Bevölkerungsteile, finden sich – mehr oder weniger deutlich und dringlich – in der Mehrzahl der Niederschriften der Schlüsselpersonenbefragung.

Realistisch betrachtet betreffen diese Probleme vor allem die größeren öffentlichen Bürgerveranstaltungen, bei denen naturgemäß sehr viel größere Schwierigkeiten der gezielten – und Ausgewogenheit gewährleistenden – Rekrutierung von Teilnehmern bestehen als bei kleineren „Stuhlkreis“-Veranstaltungen, bei denen es nicht schwerfällt, zu einer den jeweiligen Verhältnissen angemessenen Auswahl „handverlesener“ Teilnehmer/innen zu gelangen. Bei der eingehenderen Beschäftigung mit der Praxis der größeren öffentlichen Veranstaltungen wird sofort klar, dass die Behandlung der sie betreffenden Rekrutierungsfragen zu den grundlegenden projektbezogenen Strukturentscheidungen zu rechnen sind. Schließlich entscheidet sich in der Beantwortung und Lösung der damit in Verbindung stehenden Fragen, ob und in wieweit es gelingt, die jeweils objektiv infrage kommende Grundgesamtheit „der Bürger“ in einer ausgewogenen Weise für die Bürgerbeteiligung zu gewinnen und damit einer – oder möglicherweise sogar „der“ – wesentlichen Grundvoraussetzung von „Bürgerbeteiligung“ überhaupt gerecht zu werden.

In den Leitlinien wird dieser Frage insofern eine besondere Bedeutung zugemessen, als zum Zweck der Sicherstellung der Beteiligung einer „breiten Öffentlichkeit“ eine besondere Aktivitätsform („Rückkopplung“) vorgesehen ist. Es wird dabei davon ausgegangen, dass an Bürgerbeteiligungsprozessen „in der Regel nur eine beschränkte Anzahl von Personen direkt beteiligt“ werden kann, so dass „an Punkten, die für den Vorhabenverlauf von maßgeblicher Bedeutung sind“, zum Zweck der „Rückkopplung der Beteiligungsergebnisse in eine breitere Öffentlichkeit“ spezielle Verfahren gelangen müssen. Es wird hierbei davon ausgegangen, dass es darum gehen muss, dem Gemeinderat und der Verwaltung die Chance zum Erhalt eines „möglichst aussagekräftigen“, d.h. im Prinzip „repräsentativen“ Bildes über die „Meinung der interessierten und betroffenen Einwohnerinnen und Einwohner“ zu vermitteln. Es wird hinzugefügt, dass von dieser Forderung nur unter der Bedingung abgesehen werden kann, dass „von vornherein Kooperationsmethoden angewendet werden, welche die Einbeziehung der breiteren Öffentlichkeit ermöglichen“.

Aus den Ergebnissen der Schlüsselpersonenbefragung und aus weiteren Informationsquellen lässt sich ablesen, dass bei der bisherigen Leitlinienumsetzung offenbar nicht systematisch von der Anwendung besonderer Rückkopplungsverfahren Gebrauch gemacht wurde, sondern vielmehr davon ausgegangen wurde, dass die bislang praktizierte Durchführung öffentlich zugänglicher Veranstaltungen dies generell erübrigt. Dabei fällt allerdings sehr ins Gewicht, dass die in den Leitlinien niedergelegten Voraussetzungen für den Verzicht auf eine gesonderte Rückkopplung bisher offenbar nicht systematisch beachtet wurden.

In den Leitlinien ist in diesem Zusammenhang von der „Einladung repräsentativ ausgewählter Einwohnerinnen und Einwohner“, wie auch von der Sicherstellung einer „garantierten Mitwirkungschance aller Teilnehmenden“ die Rede. Es wird hieraus erkennbar, dass es bei der Forderung der Beteiligung einer „breiteren Öffentlichkeit“ substantiell darum geht, eine selektive oder „verzerrte“ Repräsentanz der Bürger im Bürgerbeteiligungsprozess zu verhindern.

Diese Forderung haben sich zwar offensichtlich die verantwortlich an der Durchführung der bisher in Heidelberg eingeleiteten Bürgerbeteiligungsvorhaben Beteiligten im Prinzip durchaus zu eigen gemacht, was für sich betrachtet als ein positives Evaluierungsergebnis gewertet werden kann. Auf die Gewährleistung der praktischen Voraussetzungen hierfür wurde aber offenbar bislang weitgehend verzichtet, was das Gewicht dieses positiven Ergebnisses naturgemäß einschränkt.

Es lässt sich zwar – und dies kann zunächst nochmals positiv bewertet werden – davon ausgehen, dass bei allen bisher durchgeführten größeren öffentlichen Veranstaltungen beträchtliche Bemühungen um die Gewinnung einer größeren Zahl von Bürgern unternommen wurden und dass hierbei durchweg auf die jeweils relevante Grundgesamtheit der Bevölkerung gezielt wurde. Die Anschreibung und Einladung einer repräsentativen Personenauswahl fand hierbei allerdings offenbar nur aus besonderem Anlass in Einzelfällen statt. Der Evaluator konnte darüber hinaus nicht feststellen, dass in den von ihm besuchten Veranstaltungen eine Repräsentativitätskontrolle stattfand. (Es bleibt abzuwarten, in wieweit die inzwischen angelaufene Anwendung des Instruments der Teilnehmerbefragung diesbezüglich eine Änderung mit sich bringt).

Die Frage, in wieweit angesichts dieser überraschend sorglosen Praxis das Ziel der Beteiligung der jeweils objektiv infrage kommenden Grundgesamtheit „der Bürger“ erreicht werden konnte, muss nach der dezidierten Auffassung *nahezu aller* derjenigen zahlreichen Teilnehmer der Schlüsselpersonenbefragung, die sich hierüber äußerten, *verneint* werden. Unter-

schiede hinsichtlich der Beantwortung dieser Frage ergaben sich bei den Befragungen eigentlich nur bei der Bewertung des Bedeutungsgewichts dieses Mangels. So heißt es einerseits in der Niederschrift der Befragung eines Mitglieds des Beteiligungsmanagements:

*„Wenn es bei einer öffentlichen Veranstaltung gelingt, mehr als die 'üblichen Verdächtigen' zu beteiligen, ist das Meinungsbild zwar nicht unbedingt repräsentativ, aber immerhin schon breiter als vorher. Mann kann auch diese begrenzte Breite gut nutzen, um sich ein Bild zu machen.“*

Dahingegen heißt es andererseits in der Niederschrift der Befragung eines – allerdings ungewöhnlich kritischen – ltd. Mitarbeiters der Stadtverwaltung:

*„Es sind in erster Linie nur Interessengruppierungen beteiligt, die durch nichts legitimiert sind. Diese nehmen aber für sich in Anspruch, dass sie den Rest der Bürger vertreten.“*

Typischer Weise stellt die – offensichtlich zutreffende – Beobachtung, dass es bei den bisherigen Anwendungen der Leitlinien nicht – oder noch nicht – ausreichend gelingt, eine Beteiligung der jeweils objektiv infrage kommende Grundgesamtheit „der Bürger“ zu erreichen, eine der hauptsächlichen Begründungen für die – offensichtlich unzutreffende – Meinung einer radikal kritischen sehr kleinen Minderheit von Befragten dar, dass die Leitlinien keinen erfolversprechenden Zugangsweg zur Bürgerbeteiligung ermöglichen. (in Klammern sei vermerkt, dass hierbei typischer Weise die Leitlinien selbst mit dem Vorgehen bei ihrer Umsetzung in einen Topf geworden werden). Bedenkenswert erscheinen allerdings auch diejenigen Äußerungen in einigen Schlüsselpersoneninterviews, denen zufolge der generell festzustellende und gewissermaßen als Regel vorauszusetzende Repräsentativitätsmangel der Bürgeräußerungen ggf. ihr Gewicht bei der Entscheidungsfindung im Stadtrat infrage stelle.

Ergänzend sei angemerkt, dass der festgestellte Mangel bei der Beteiligung der jeweils objektiv infrage kommenden Gesamtheit „der Bürger“ die mangelnde Garantierung der Erfüllung der in der „Definition von Evaluationskriterien“ im Abschnitt 7.6 der Leitlinien niedergelegten Forderung einer „zielgruppensensiblen Beteiligung im Sinne der Gleichstellung von Frauen und Männern“, wie auch einer „angemessenen Berücksichtigung von Menschen mit Migrationshintergrund“ mit einschließt.

Es legt sich somit dringlich nahe, das hier nur grob umrissene Problemfeld einer näheren Behandlung zuzuführen. Eine mögliche Lösung könnte in der systematischen Einbeziehung der „Akteurs- und Interessen- bzw. Zielgruppenanalyse“ in das Methoden-Instrumentarium der Vorhabensplanung bestehen. Es würde sich hierdurch eine klare – und operativ gut nutzbare – Vorstellung darüber erzielen lassen, welche Bevölkerungsgruppen unter Berücksichtigung der Beschaffenheit des jeweiligen Projekts zu beteiligen sind. Die Erarbeitung bzw. Auswahl einer geeigneten Modellvorlage durch eine Arbeitsgruppe sollte in Betracht gezogen werden. Ggf. kann davon ausgegangen werden, dass durch den Einsatz dieses Instruments die Einbeziehung statistisch tragfähiger repräsentativitätssichernder Verfahren erübrigt werden kann.

## **4.6 Weitere abklärungsbedürftige Themen**

### **4.6.1 Klärung des Begriffs „Ergebnisoffenheit“**

Der in Bürgerbeteiligungs-Diskursen beliebte Begriff „Ergebnisoffenheit“ stiftet in der Bürgerbeteiligungs-Praxis viel Verwirrung. Von verschiedenen Seiten werden mit ihm unterschiedliche Vorstellungen und Forderungen verbunden, die sich nur schwer auf einen Nenner bringen lassen, so dass der Begriff eine konfliktbefördernde Wirkung hat. So verbinden Bürger/innen mit diesem Begriff gern die unrealistische Vorstellung, bei jeder Bürgerbeteiligung sei von einer „tabula rasa“ ohne jegliche Vorentscheidung auszugehen. Außerdem seien „bürgerfremde“ Einflüsse abzulehnen, und die Ergebnisse eines Beteiligungsprozesses seien seitens der entscheidungsberechtigten Gremien ohne Abstrich zu übernehmen. Umgekehrt mögen sich mit dem Begriff aber auch Vorstellungen einer Freistellung eben dieser Gremien zu jeglicher Entscheidung ohne Bindung durch vorgelagerte Absprachen verbinden. Die Verwendung des Begriffs ohne genauere Vorverständigung über seine operative Bedeutung begünstigt somit letztlich unterschiedlich gelagerte Radikalvorstellungen, die sich dem Erfolg von Bürgerbeteiligungs Bemühungen auf ernsthafte Weise hemmend in den Weg stellen können. Genauere Festlegungen hinsichtlich der Begriffsverwendung sind somit unumgänglich.

#### **4.6.2 Überprüfung projektbezogener Beteiligungspläne im Hinblick auf „Löcher“ der Bürgerbeteiligung**

Vorfälle, wie sie sich im Fall des Projekts Hauptstraße 110/Theaterplatz ereignet haben<sup>2</sup>, besitzen exemplarische Bedeutung. Sie machen sichtbar, wie wichtig es ist, das Zusammenwirken von Bürger/innen und Verwaltung so zu gestalten, dass keine „Durchmärsche“ der Verwaltung – seien sie auch noch so unbeabsichtigt – stattfinden können. Für den Fall, dass es zu einer Entwicklung von Muster-Ablaufvarianten (vgl. oben) kommt, muss auf dieses Erfordernis besonders geachtet werden.

#### **4.6.3 Vermittlung zwischen Bürgerbeteiligung und „organisierten Interessen“**

Die Einwendungen der beiden in die Schlüsselpersonenbefragung einbezogenen Vertreter der Wirtschaft gegen eine Aufwertung und besondere Rechtsstellung der Bürgerbeteiligung müssen ernst genommen werden, zumal sie in ähnlicher Form auch von weiteren „organisierten Interessen“ erhoben werden können. Der Meinung eines Angehörigen einer anderen Befragtengruppe, solche Interessen hätten schon bisher immer Mittel und Wege informaler Einflussnahme gefunden und diese könnten sie ja auch weiterhin benutzen, kann kaum zugestimmt werden, weil dies bedeuten würde, den „Weg durch die Hintertür“ zu legitimieren und damit die mit der Bürgerbeteiligung beabsichtigte Vertrauensbildung zu erschweren.

Die Folgerung sollte sein, die Frage aufzuwerfen, wie die Bürgerbeteiligung gegebenenfalls auf angemessene Weise mit einem Konzept des sog. „local Governance“ vermittelt werden kann. Es können hierbei ggf. Lösungen wie der „Runde Tisch“ oder der Konversionsbeirat als Ausgangsmodell dienen, in welche „reine“ Bürgergruppierungen Vertreter entsenden. Ggf. kann auch das Grundmodell des Koordinationsbeirats unter bestimmten Bedingungen ohne

---

<sup>2</sup> Zu denken ist hier erstens an eine direkte Kontaktaufnahme der Leitung des Heidelberger Stadttheaters mit dem Baurechtsamt zur Sicherstellung einer im Beteiligungsprozess einvernehmlich abgelehnten Möblierung des Theaterplatzes mit Fahnenstangen und Schaukästen, zweitens aber auch an die Außerachtlassung der im Beteiligungsprozess konsensuellen Ablehnung einer Vorverlegung der Gebäudegrenze um 3 m in der Verwaltungsvorlage für den Gemeinderat.

grundsätzliche Schwierigkeiten in Richtung eines Governance-Koordinationsgremiums erweitert werden.

#### **4.6.4 Gewährleistung transparenter Rechenschaftslegung**

Die „nachvollziehbare Rechenschaftslegung“ im Anschluss an Gemeinderatsbeschlüsse über die Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsprozessen ist ein ebenso selbstverständlicher und wichtiger wie schwierig umzusetzender Bestandteil aller Bürgerbeteiligungskonzepte. Im Sinne der Transparenz wäre natürlich eine als zusammenhängender Text lesbare Verlautbarung wünschenswert. Die Frage, wer einen solchen Text angesichts der Mehrzahl der im GR vertretenen politischen Gruppierungen verfassen sollte, kann aber, wie in einem der Schlüsselpersonengespräche hervorgehoben wurde, kaum eindeutig beantwortet werden. In der Tat nimmt der Leitlinientext im Abschnitt 9 auf Stellungnahmen der „Fraktionen des Gemeinderats“ Bezug, formuliert diesbezüglich aber nur eine Kann-Bestimmung. Der Berichterstatter ist der Meinung, dass man an dieser wichtigen Stelle – bereits im Leitlinientext und ggf. auch in der Satzung und der Verwaltungsvorschrift – zu einer eindeutigeren und stärker verpflichtenden Formulierung gelangen muss.

#### **4.6.5 Klärung und Berücksichtigung des Ressourcenbedarfs der Verwaltung**

Der von allen Fachämtern geltend gemachte ungedeckte Ressourcenbedarf im Zusammenhang der Bürgerbeteiligung kann im Kontext des vorliegenden Berichts nicht übergangen werden. Der Evaluator stößt hier allerdings an die Grenzen seiner Kompetenz und enthält sich einer Stellungnahme.

### **5. Stichwortartige Festhaltung sonstiger Themenstellungen, die sich nach Auffassung des Berichterstatters zu weiterer Überprüfung anbieten**

- Genauere Ermittlung der Fähigkeit der verfügbaren Beteiligungsverfahren, eine breitere Bürgerbeteiligung zu ermöglichen!
- Überprüfung der Möglichkeit zum Einsatz niederschwelliger Beteiligungsverfahren – einschließlich des Internet – mit ggf. breiterer Mobilisierungswirkung!
- Vermehrung des Wissens um die Wirkung von *Methoden-Kombinationen*!
- Überprüfung der Hypothese der Erzielung von Repräsentativität der Beteiligung durch die Verkettung von zwei oder mehr öffentlichen Bürgerveranstaltungen (vgl. 3.4.1)!
- Verstärkung der Fähigkeit der Bürgerbeteiligung, nicht nur persönliche Interessen und Betroffenheitserfahrungen, sondern auch übergeordnete, auf die Stadt im Ganzen zielende Interessen und Betroffenheiten der Bürger/innen – und damit ihre Fähigkeit zur Gemeinwohlorientierung – anzusprechen und zu aktivieren!

- Schärfung der Fähigkeiten der Bürger/innen, die Handlungsoptionen, die ihnen die Bürgerbeteiligung vermittelt, wahrzunehmen und zu nutzen!
- Kombination von vorhabenbezogenen Formen der Bürgerbeteiligung mit regelmäßigen Umfragen, die sich an die Gesamtbevölkerung richten!
- Stadt(teil)politische Sensibilisierung und Aktivierung der Stadtteilvereine!
- Initiierung vorhabenunabhängiger „dialogischer“ Veranstaltungen zur Intensivierung einer „lebendigen“ (teil?)städtischen Vertrauenskultur!
- Entwicklung von leitlinienbasierten Verhaltensregeln / „rules of conduct“ für die Gestaltung öffentlicher Veranstaltungen!
- Bessere Beachtung der Möglichkeiten *und Grenzen* der Erhöhung der Kompromissbereitschaft durch die Ermöglichung gegenseitigen Verständnisses auf dem Wege der Bürgerbeteiligung;; Erhöhung des Bewusstseins für die Notwendigkeit eines Zusammenkens von Bürgerbeteiligung, Verwaltungskunst und politischer Entscheidungs- *und Führungsfähigkeit* bei der Lösung der damit verbundenen Probleme!
- Zugänglichere textliche Gestaltung der Leitlinien und sonstiger einschlägiger Dokumente! (so z.B. wurde von einem Befragten darauf hingewiesen, die Vorhabenliste sei aufgrund ihres großen Umfangs unübersichtlich und es lege sich deshalb nahe, den Nutzern verschiedene Zugriffsmöglichkeiten anzubieten, um die Liste nach eigenem Gusto gliedern zu können. – Die Koordinationsstelle weist allerdings darauf hin, dass dies bereits gewährleistet sei, so dass dieser Einwand und Verbesserungshinweis entfallen würde.).
- Mehr Öffentlichkeitspräsenz der Bürgerbeteiligung in der Stadt!
- Besseres (weniger „naives“) Verständnis für die – „fragile“ Zwischenphasen einschließenden (vgl. 3.1) – Bedingungen eines „Kulturwandels“!



# A n h a n g 1

## Gesprächsleitfaden / Protokollierungsvorlage für Schlüsselpersonengespräche

Überarbeitete Version (Klages 7.6.2013)

---

Gespräch (Ort, Beginn und Ende)

Gesprächsteilnehmer/in (Name, Funktion)

Evtl. anwesende weitere Personen

---

### **1. Gesprächseröffnung:**

1.1 Ggf. eigene Vorstellung!

1.2 Erläuterung der Themenstellung, der Zielsetzung und des geplanten Ablaufs des Gesprächs!

1.3 Abklärung des zeitlichen Spielraums für das Gespräch!

1.4 Herstellung von Einvernehmen im Hinblick auf Gesprächsnotizen, Protokollierung / Aufzeichnung des Gesprächs, evtl. Genehmigung des Protokolls und (anonymisierte?) Verwendung der Gesprächsergebnisse!

---

### **2. Einleitende Fragen:**

2.1 Allg. Einstellung des/der Gesprächsteilnehmer/in zum Thema der Bürgerbeteiligung?

2.2 Kenntnisse des/der Gesprächsteilnehmer/in der Heidelberger Leitlinien?

2.3 Persönliche Erfahrungen mit ihnen bzw. ihrer Umsetzung (einschl. evtl. ausgeübter Funktionen)?

2.4 Kenntnis von (und ggf. Erfahrungen mit) anderweitigen Ansätzen zur Bürgerbeteiligung?

2.5 Ggf. Bewertung/Einordnung des Heidelberger Ansatzes im Vergleich zu anderweitigen Ansätzen?

---

2.6 Allg. Bewertung des Nutzens der Leitlinien (ggf. auch auf dem Hintergrund der vorhergehenden Praxis der Bürgerbeteiligung in Heidelberg)?

---

### **3. Vorlage Itemliste/Evaluierungsbogen A!**

3.1 Ggf. sukzessive Aufzeichnung von Äußerungen des/der Gesprächsteilnehmer/in während der Ausfüllung; ggf. Nachfragen!

3.2 Nach der abgeschlossenen Ausfüllung:

Soweit nicht bereits behandelt: Nachfragen bei extremen / besonders auffallenden Ankreuzungen, einschl. der Abfragungen der Begründungen / Anlässe hierzu!

---

### **4. Ggf. Vorlage Itemliste / Evaluationsbogen B!**

4.1 Ggf. sukzessive Aufzeichnung von Äußerungen des/der Gesprächsteilnehmer/in während der Ausfüllung; ggf. Nachfragen!

4.2 Nach der abgeschlossenen Ausfüllung:

Soweit nicht bereits behandelt: Nachfragen bei extremen / besonders auffallenden Ankreuzungen, einschl. der Abfragungen der Begründungen / Anlässe hierzu!

---

### **5. Abschlussphase des Gesprächs:**

5.1 Resümee der wesentlichen positiven und kritischen Punkte (ggf. aufgrund eigener Rekapitulierung)!

5.2 Gibt es Personen / Personenkreise mit denen Sie über die Bürgerbeteiligung in Heidelberg kommunizieren?

5.3 Falls ja: Welche Themen und Bewertungen stehen dabei im Vordergrund?

5.4 Eigene Verbesserungsvorschläge

- (a) die Leitlinien betreffend?
- (b) Die Umsetzung der Leitlinien betreffend?

5.5 Ggf. Vereinbarung weiterer Kontakte/Informationen etc.

### **6. Dank und Verabschiedung!**

## **A n h a n g 2**

**Evaluierungsbogen A:**

**In wieweit treffen – nach Ihrer persönlichen Einschätzung – die folgenden Aussagen auf den mit den Heidelberger Leitlinien eingeschlagenen Weg der Bürgerbeteiligung zu?**

	<b>Die Bürgerbeteiligung auf der Grundlage der Heidelberger Leitlinien.....</b>	<b>stimme überhaupt nicht zu</b>				<b>stimme voll und ganz zu</b>
1	...schafft verlässliche Möglichkeiten zur frühzeitigen Information der Bürgerinnen und Bürger.	1	2	3	4	5
2	...gibt den Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit ihre Interessen zu äußern.	1	2	3	4	5
3	...trägt zum verbesserten Verständnis der Argumente anderer Teilnehmer/innen bei und fördert damit die Bereitschaft zum Kompromiss.	1	2	3	4	5
4	...schafft für alle Beteiligten verlässliche Regeln der Mitgestaltung.	1	2	3	4	5
5	...verbessert das Verhältnis/ Vertrauen zwischen Bürgerschaft und Verwaltung.	1	2	3	4	5
6	...verbessert das Verhältnis/ Vertrauen zwischen Bürgerschaft und Politik.	1	2	3	4	5
7	...fördert die Identifikation mit der Stadtgesellschaft	1	2	3	4	5
8	...trägt zur Effektivität und Qualitätssicherung der Verwaltungsarbeit bei.	1	2	3	4	5
9	...stärkt die Akzeptanz politischer Entscheidungen.	1	2	3	4	5

*Bitte kreuzen Sie in jeder Zeile eine Möglichkeit an*

**Evaluierungsbogen B: Persönliche Erfahrungen mit einem konkreten Beteiligungsverfahren auf der Basis der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung**

Bitte nennen Sie ein Beteiligungsverfahren, mit dem Sie Erfahrungen haben / an dem Sie beteiligt sind/waren:

**Für dieses Beteiligungsverfahren trifft Folgendes zu:**

**stimme überhaupt nicht zu**

**stimme voll und ganz zu**

1	Der Beteiligungsgegenstand ist/war klar definiert.	1	2	3	4	5
2	Das Beteiligungsverfahren war/ist (über alle Phasen hinweg) transparent und verbindlich geregelt.	1	2	3	4	5
3	Der Bürgerbeteiligungsprozess ist/war ergebnisoffen.	1	2	3	4	5
4	Die Bevölkerungsgruppen, die von dem Vorhaben betroffen sind, sind/waren vertreten.	1	2	3	4	5
5	Alle Beteiligten haben/hatten die Möglichkeit, ihre Interessen zu artikulieren.	1	2	3	4	5
6	Die Schnittmenge der unterschiedlichen Interessen wird/wurde vergrößert.	1	2	3	4	5
7	Die Bürgerbeteiligung trägt/trug zu einer Verbesserung der Qualität von Planungen/Entscheidungen bei.	1	2	3	4	5
8	Das Verhältnis von Aufwand und Nutzen ist/war angemessen.	1	2	3	4	5
9	Bei Verfahren mit beschränkter Teilnehmerzahl: Die Zwischenschritte/Ergebnisse werden/wurden einer breiten Öffentlichkeit vorgelegt.	1	2	3	4	5





