

# Evaluation von Beteiligungsprozessen in der Stadt Bonn

## Ergebnisbericht

7. April 2020

Bearbeitet von:

Prof. Dr. Claus-C. Wiegandt

Michael Lobeck

Korrespondenzadresse:

promediare >

Michael Lobeck

Buschweg 39

53229 Bonn

+49 228 24376708

lobeck@promediare.de

# Inhalt

<b>Inhalt</b> .....	<b>1</b>
<b>Kurzfassung</b> .....	<b>4</b>
<b>1. Rahmenbedingungen und Auftrag</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Warum Beteiligung?</b> .....	<b>9</b>
<b>3. Warum Leitlinien?</b> .....	<b>13</b>
<b>4. Erfahrungen und Einschätzungen</b> .....	<b>16</b>
4.1. <i>Referenzstädte</i> .....	16
4.1.1. Heidelberg .....	16
4.1.2. Mannheim.....	18
4.1.3. Darmstadt .....	20
4.1.4. Wiesbaden .....	22
4.1.5. Dortmund.....	23
4.2. <i>Bonn</i> .....	25
4.2.1. Beteiligungsgegenstände .....	25
4.2.2. Angemessener Aufwand.....	27
4.2.3. Zeitpunkt der Beteiligung .....	28
4.2.4. Grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten.....	30
4.2.5. Breite Beteiligung.....	30
<b>5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b> .....	<b>32</b>
5.1. <i>Anmerkungen zur Beteiligungspraxis in Bonn</i> .....	32
5.1.1. Haltung reflektieren .....	32
5.1.2. Kommunikation verbessern – Vorschlag für ein Pilotprojekt.....	36
5.1.3. Repräsentativität erhöhen .....	39
5.1.4. Gutes Handwerk sicherstellen .....	42
5.2. <i>Anmerkungen zu den Leitlinien Bürgerbeteiligung</i> .....	44

5.2.1. Darstellung und Gestaltung der Leitlinien verbessern.....	44
5.2.2. Zusammenspiel von Koordinierungsstelle und Fachämtern .....	45
5.2.3. Rolle des Beirates Bürgerbeteiligung schärfen .....	47
5.2.4. Möglichkeiten für Beteiligungskonzepte in Form von spezifischen Projektgruppen stärken .....	49
5.2.5. Beratung der Bürgerschaft durch die Koordinierungsstelle .....	49
5.3. <i>Vorschläge zur künftigen Evaluation von Beteiligung und Leitlinien</i> .....	50
5.3.1. Konzept für die Evaluierung einzelner Maßnahmen.....	51
5.3.2. Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung und der Leitlinien.....	53
5.3.3. Stadtweite jährliche Umfrage zur Erhebung der Einschätzung zu Bürgerbeteiligung .....	53
5.3.4. Miteinander reden .....	54
<b>6. Literatur</b> .....	<b>55</b>
<b>7. Methodik, Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner</b> .....	<b>59</b>

**"Wir vertrauen auf den Bürger, der seine Zukunft in seine Hände nimmt."**

aus Regierungserklärung von Helmut Kohl am 13. Oktober 1982

(zitiert nach Trommer 2019)

**„Also die Naivität muss jetzt wirklich aufhören, nämlich die Naivität zu sagen: ‚Je mehr Beteiligung, desto besser‘.“**

Peter Kurz, Oberbürgermeister Mannheim

(im Forum Wohnen und Stadtentwicklung H.5/2017; zitiert nach Selle 2019)

## Kurzfassung

In dieser Studie werden die „Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn“ aus dem Jahr 2014 evaluiert. Dazu wird zunächst generell die Notwendigkeit von Beteiligung (Kapitel 2) und von Leitlinien (Kapitel 3) geklärt, in dem kurz der Stand der Beteiligungsforschung aufgearbeitet wird. Anschließend werden Praktiken und Erfahrungen mit der bisherigen Bürgerbeteiligung in Bonn sowie in fünf ausgewählten Referenzstädten (Darmstadt, Dortmund, Heidelberg, Mannheim und Wiesbaden) vorgestellt (Kapitel 4). Diese Erkenntnisse basieren auf 20 eigens geführten Interviews mit Personen aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft, die an Beteiligungsprozessen mitgewirkt haben. Abschließend werden Schlussfolgerungen für die zukünftige Beteiligung in Bonn gezogen (Kapitel 5) und Vorschläge für die Evaluierung der Beteiligungspraxis in Bonn unterbreitet (Kapitel 6).

Wie in den fünf Referenzstädten bewegt sich Beteiligung in Bonn in einem Spannungsverhältnis zwischen

- **guten und ausreichend zügigen sowie verlässlichen Entscheidungen** für die Stadtentwicklung und
- dem **Wunsch nach umfassender Beteiligung**, die eine Erhebung aller verfügbaren Informationen für eine Abwägung unterschiedlicher Interessen ermöglichen soll.

Bei den Interviewpartnern werden **unterschiedliche Auffassungen**

- zu den **Beteiligungsgegenständen**,
- zum **Aufwand** und damit auch zur Zeit, die Beteiligung beansprucht,
- zum **richtigen Zeitpunkt** der Beteiligung,
- zum konstruktiven Umgang mit grundsätzlichen **Meinungsverschiedenheiten** und
- zur **Repräsentanz** aller Bevölkerungsgruppen bei der Beteiligung

deutlich. Mit Blick auf die bisherige Beteiligungspraxis in Bonn empfehlen wir

- bei allen beteiligten Akteuren aus Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft die **Haltung gegenüber Bürgerbeteiligung** immer wieder aufs Neue zu reflektieren und zu einem **respektvollen Miteinander** unter allen beteiligten Akteuren zu kommen. Dies bedeutet einerseits eine **Aufgeschlossenheit** gegenüber Beteiligung mit einer Einsicht in die Notwendigkeit und die Möglichkeiten zur Verbesserung von Entscheidungen, **gleichzeitig** aber auch eine Klarheit über **Grenzen der Beteiligung** in Entscheidungsprozessen (Erwartungsmanagement) und eine **Akzeptanz** einmal getroffener politischer Entscheidungen.
- die **Kommunikation** zwischen allen beteiligten Akteuren zu verbessern und die Leitlinien der Beteiligung wie auch die einzelnen Beteiligungsverfahren redaktionell

und gestalterisch – analog wie digital – noch übersichtlicher, noch nachvollziehbarer, noch bürgerfreundlicher in der Sprache, noch zielgruppengerechter darzustellen.

- die **Repräsentativität** der Beteiligung zu erhöhen, also Gruppen stärker einzubinden, die sich seltener in Beteiligungsprozesse einbringen. Dazu können Erfahrungen aus den Referenzstädten genutzt werden, aktiv mit Multiplikatoren zusammenzuarbeiten, die z.B. die Interessen von nicht artikulationsfähigen Minderheiten vertreten.
- ein **gutes Handwerk** in Beteiligungsverfahren sicherzustellen, d.h. über eine externe bzw. in weniger konfliktträchtigen Fällen auch interne Moderation gelungene Beteiligung zu ermöglichen. Zentral ist ein **klares Erwartungsmanagement**, um nicht falsche Vorstellungen von Beteiligung zu erzeugen und Enttäuschungen in Beteiligungsverfahren zu vermeiden.
- generell eine **fachliche Beteiligung** etwa nach dem Baugesetzbuch **von einer politischen Diskussion zu trennen**, für die neue Möglichkeiten geschaffen werden müssen.

Die **Leitlinien Bürgerbeteiligung** bieten seit fünf Jahren einen **guten Rahmen** für die Partizipation in Bonn. Um mit dem Spannungsfeld zwischen zügigen und verlässlichen Entscheidungen einerseits und dem Wunsch nach umfassender Beteiligung andererseits konstruktiv umzugehen zu können, sollten

- die **Leitlinien ansprechender gestaltet** werden, um deren Lektüre und Verständnis zu erleichtern,
- die **Abstimmungen zwischen der zentralen Koordinierungsstelle und den einzelnen Fachämtern verbessert** werden, um ein effizienteres Verfahren zu ermöglichen,
- **ergänzend zum Beirat in einzelnen Fällen projektspezifische Begleitgruppen eingerichtet** werden, die eine angemessene Einbindung fachlich geeigneter und spezifisch betroffener Bürgerinnen und Bürger ermöglichen. In solchen Projektgruppen, die in einigen untersuchten Referenzstädten ebenfalls temporär gebildet werden, können Ausschussmitglieder und Mitglieder des Beirates beratend mitwirken.
- die **Beratung der Bürgerinnen und Bürger** zu den Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung in Stadtentwicklungsprozessen durch die Koordinierungsstelle ausgebaut werden.

Abschließend empfehlen wir eine zweistufige, aufeinander aufbauende Vorgehensweise bei der Evaluierung einzelner Vorhaben bzw. der Beteiligungspraxis generell einschließlich der Leitlinien. Ergänzt werden sollte eine solche zweistufige Evaluierung durch eine jährliche Bürgerumfrage, die die Einstellung und Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger zum Thema Bürgerbeteiligung erhebt.

# 1. Rahmenbedingungen und Auftrag

Am 9. Januar 2019 hat die Bundesstadt Bonn die Firma promediare beauftragt, das „Projekt zur Evaluation von Beteiligungsverfahren und der Leitlinien Bürgerbeteiligung gemäß dem Angebot“ vom 3. Oktober 2018 durchzuführen.

Ausgangspunkt des jetzt vorliegenden Abschlussberichts sind die Leitlinien zur Bürgerbeteiligung, die der Rat der Bundesstadt Bonn im Jahr 2014 beschlossen hat. In diesen Leitlinien heißt es u.a.:

*Die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung sorgt gemeinsam mit den federführenden Fachämtern für eine kontinuierliche Auswertung und Reflexion der Beteiligungsprozesse in Bonn. Die Beteiligten können auf dieser Grundlage beurteilen, ob Beteiligungsprozesse erfolgreich waren. Diese prozessbegleitende Evaluation ist die Voraussetzung, um Beteiligungsprozesse ggf. nachsteuern und optimieren zu können.  
(Arbeitsgruppe Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn 2014, S. 11)*

Der Beirat Bürgerbeteiligung, der Ausschuss für Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und Lokale Agenda und der Hauptausschuss hatten die Verwaltung deshalb beauftragt, „im Rahmen eines Kooperationsprojekts mit Universitäten und/oder wissenschaftlichen Einrichtungen ein Konzept für die Evaluation von Beteiligungsverfahren sowie der Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn zu erarbeiten.“ (Beirat Bürgerbeteiligung vom 22.9.2017)

Die Firma Promediare hat nun in Kooperation mit der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Arbeitsgruppe Stadt- und Regionalforschung, Professor Wiegandt diesen Auftrag zur Evaluierung im Jahr 2019 in zwei Bausteinen durchgeführt:

1. Reflexion der Auswirkungen der geschaffenen Strukturen und der bereits durchgeführten Beteiligungsprozesse auf die Arbeit von Politik und Verwaltung (Governancebewertung)
2. Erarbeitung von Kriterien und Abläufen zur Bewertung bereits durchgeführter und zukünftiger Beteiligungsprozesse (Evaluationskonzept)

Zu 1. Governancebewertung bisheriger Bürgerbeteiligung

Die Governancebewertung basiert auf einer kurzen Klärung der Notwendigkeit von Beteiligung (vgl. Kapitel 2) und einer Begründung für Leitlinien (vgl. Kapitel 3). Die Bewertung bisheriger Bürgerbeteiligung erfolgt anschließend in einer Auseinandersetzung mit Beteiligungserfahrungen in Bonn sowie mit Praktiken und Erfahrungen der Beteiligung in den fünf ausgewählten Städten Darmstadt, Dortmund, Heidelberg, Mannheim und Wiesbaden (vgl. Kapitel 4).

Für die Stadt Bonn wurden die Auswirkungen der bisherigen Beteiligungspraxis und –prozesse im Nachgang bereits durchgeführter Beteiligungen durch die Einschätzung von

Personen reflektiert, die mit den Prozessen selbst betraut waren bzw. eng die Beteiligung verfolgt haben. Hierzu wurden in Absprache mit dem Auftraggeber insgesamt 15 Expertengespräche mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Verwaltung und Bürgerschaft geführt (vgl. Kapitel 7). In diesen Gesprächen wurden besonders Einschätzungen zu erwünschten und unerwünschten Wirkungen eingeführter Instrumente und Strukturen bisheriger Bürgerbeteiligung erhoben. Dazu werden Aussagen zu den Beteiligungsgegenständen, dem Aufwand, dem Zeitpunkt und der Breite der Beteiligung sowie den grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten getroffen.

Für die fünf Städte Darmstadt, Dortmund, Heidelberg, Mannheim und Wiesbaden wurden in Abstimmung mit dem Auftraggeber Gespräche mit Beteiligungsexperten aus der kommunalen Verwaltung geführt. In diesem Schritt wurden keine umfangreichen Untersuchungen von Konzepten anderer Kommunen vorgenommen, sondern mittels der vor Ort durchgeführten Experteninterviews die wesentlichen Bestandteile anderer Evaluationskonzepte erhoben und zusammengestellt. Die Interviews wurden in den fünf Referenzstädten vor Ort durchgeführt – statt wie angeboten nur telefonisch. Damit wird eine höhere Qualität dieses Arbeitsschrittes erreicht.

Generelles Ziel war es in der Governancebewertung, Beteiligungsprozesse aus ganz unterschiedlichen Perspektiven zu betrachten und in ihren Wirkungen zu reflektieren.

## Zu 2.) Evaluationskonzept

Im Baustein Evaluationskonzept wurden Aussagen zu Aspekten getroffen, die sich im Laufe der Governancebewertung aus den Interviews ergaben. Dazu gehören die „Haltung“ aller Beteiligten als ein ganz wesentlicher Aspekt auch außerhalb der Richtlinien, aber ebenso konkrete Hinweise zur Kommunikation in Beteiligungsprozessen, zur Repräsentativität der Beteiligten sowie zum handwerklichen Umgang in der Beteiligung, die im Alltag der Bürgerbeteiligung pragmatisch umgesetzt werden können (vgl. Kapitel 5). Die Erarbeitung des Evaluationskonzepts beruht – neben der Nutzung der Ergebnisse aus der vorangegangenen Governancebewertung – aus

- einer Sichtung einschlägiger Literatur
- einem Vergleich mit Evaluationskonzepten anderer Kommunen und
- der Einschätzung wichtiger Akteure.

Die Ergebnisse der drei Schritte wurden in einem Evaluationskonzept für die Bürgerbeteiligung der Stadt Bonn gebündelt. Dazu wurden in den qualitativen Interviews zur Governancebewertung (s. oben) zusätzlich die Einschätzung der Interviewpartner zu Kriterien zur Beurteilung von Beteiligungsprozessen abgefragt.

Mit dem Bericht bieten wir eine Sichtweise der Bürgerbeteiligung in Bonn aus einem unabhängigen und nicht involvierten Standpunkt an, die im Laufe der Erarbeitung in



Gesprächen mit vielen unmittelbar beteiligten Akteuren, aber auch anderen mit Beteiligungsprozessen befassten Akteuren entstanden ist. Dabei handelt es sich um den Versuch, anschlussfähige Veränderungen und Lösungen für die Beteiligung in Bonn vorzuschlagen.

## 2. Warum Beteiligung?

Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Prozessen der Stadtentwicklung hat in den vergangenen Jahren in vielen deutschen Städten an Bedeutung gewonnen – so auch in Bonn. Viele Bonner Bürgerinnen und Bürger zeigen ein hohes Interesse an den Veränderungen in ihrer Stadt – sei es in der Innenstadt bei einzelnen prominenten Bauvorhaben wie dem Viktoriakarree, sei es auf einer gesamtstädtischen Ebene bei der Suche nach einem geeigneten Konzept für die Schwimmbäder, sei es bei Fragen der Veränderung von Verkehrsführungen wie aktuell in der Kaiserstraße oder sei es bei teilräumlichen Konzepten wie dem Rahmenplan für das Bundesviertel. Dies sind vier prominente Beispiele, die stellvertretend für das hohe Interesse der Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Entwicklungen in ihrer Stadt Bonn stehen und ihrem Bedürfnis, bei der Ausgestaltung solcher Projekte mitreden zu wollen.

In den Städten und Gemeinden sind zunächst der Stadtrat und die Stadtverwaltung sowie der oder die Ober-/Bürgermeister/in als Vorsitzender des Rats und Leiter der Verwaltung die wichtigen Pole des kommunalen Entscheidungssystems. Die Vertreterinnen und Vertreter des Stadtrates werden alle fünf Jahre regelmäßig gewählt (Ausnahme in NRW 2020) und diese Stadtratsvertreter wiederum wählen Dezernenten oder Dezernentinnen als leitende Mitarbeiter der Verwaltung. Man könnte argumentieren, dass politische Sachentscheidungen damit in einer repräsentativen Demokratie legitimiert sind. Bei einer Wahlbeteiligung von rund 56 % in Bonn (2014) haben die Vertreter des Stadtrats allerdings von nur etwas mehr als der Hälfte der Bürgerinnen und Bürger ihr Mandat erhalten und bilden damit nicht alle Interessen der Bürgerinnen und Bürger im Stadtrat ab. In drei Stimmbezirken lag die Wahlbeteiligung 2014 sogar bei unter 20 % (Bundesstadt Bonn, 2014). Weiterhin können Sachthemen im Laufe einer Legislaturperiode entstehen, bei denen eine stärkere Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger angebracht sein kann. Generell zeigen sich in vielen deutschen Städten in der jüngeren Zeit zudem mannigfaltige Schwierigkeiten im Umgang mit städtischen Projekten, die in einigen Fällen eine Realisierung der Planungen und Projekte verzögern oder auch verhindern. Auf der einen Seite werden gute und schnelle Entscheidungen erwartet, auf der anderen Seite soll umfassend beteiligt und mit möglichst hoher Zustimmung entschieden werden. Dies stellt sich als ein Dilemma dar und weist auf den hohen Bedarf an Kommunikations- und Beteiligungsangeboten hin – eine Motivation, in Bonn Spielregeln für solche Kommunikations- und Beteiligungsangebote in Form von Leitlinien der Bürgerbeteiligung einzuführen.

Ein hohes Interesse an Stadtentwicklungsprozessen ist aber nicht nur in Bonn, sondern auch in vielen anderen deutschen Städten zu beobachten. Eng verbunden ist dies mit der Beteiligung bzw. Partizipation der Bürgerinnen und Bürger an den vorbereitenden

Handlungen der planenden Verwaltung bzw. an den Entscheidungen der politisch zuständigen Gremien in den kommunalen Parlamenten.

Die beiden Begriffe der Beteiligung und Partizipation werden meist synonym gebraucht. Es gibt jedoch Auffassungen, bei ihrer Verwendung zwischen den Entscheidungsträgern und den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern zu unterscheiden:

- Beteiligung geht danach top-down von den Entscheidungsträgern aus und beschreibt die von den Entscheidungsträgern initiierte Form der Teilhabe,
- Partizipation hingegen umfasst das bottom-up von den Bürgerinnen und Bürgern ausgehende Engagement, das zunächst ganz unabhängig von den Entscheidungsträgern besteht.

Folgt man dieser Unterscheidung, geht es bei den Leitlinien um Bürgerbeteiligung und nicht um Partizipation, weil ein solches bottom-up gerichtetes Engagement durch Verwaltung und Politik gar nicht zu regeln ist. Wir konzentrieren uns im Weiteren deshalb auf die top-down-gerichteten Aktivitäten der Entscheidungsträger, die Gegenstand der Leitlinien für Bürgerbeteiligung sind – ohne dabei aus dem Blick zu verlieren, welche Anforderungen an Verwaltung und Politik auch durch Partizipation von unten entstehen können.

Beteiligung ist kein neues Phänomen. Sie ist aber heute gewandelten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ausgesetzt und beeinflusst aus Sicht der planenden Verwaltung die Umsetzung von stadtentwicklungspolitisch erforderlichen Projekten. Dies hängt mit der Unzufriedenheit eines größeren Teils der Bürgerschaft zusammen – gekoppelt mit einer generellen Skepsis,

- dass die Art der Entscheidungsfindung vielfach kritisch sei,
- dass es an Transparenz in der Planungskommunikation mangle und Entscheidungen in Hinterzimmern getroffen würden,
- dass es zunehmend Unsicherheiten und unterschiedliche Einschätzungen unter Fachleuten über die Folgen einzelner Projekte geben würde und
- dass das Vertrauen in die handelnden Akteure und Institutionen leide.

Die Ursachen für solche Entwicklungen sind vielfältig und seien hier nur kurz in vier Punkten angedeutet (vgl. Lobeck/Wiegandt 2019):

- Entscheidungsprozesse in der Stadtentwicklung zeichnen sich heute durch eine deutlich höhere Komplexität aus. Sie werden durch ein vielschichtiges Expertenwissen und Expertenhandeln bestimmt, das für den Einzelnen nur noch schwer zu durchschauen ist. Die Akzeptanz von Entscheidungen durch Außenstehende schwindet dadurch. Für die Entscheidungsträger ist es deshalb erforderlich, das Planungshandeln den Bürgerinnen und Bürgern immer wieder aufs Neue zu erklären.
- Entscheidungsprozessen in der Stadtentwicklung steht heute eine „granularisierte Gesellschaft“ gegenüber, die sich durch vielfältige Milieus und Lebensformen

auszeichnet. In Verbindung mit der weiten Verbreitung und vielfältigen Nutzung der neuen Medien führt dies zu einer permanenten Kommentierung des kommunalpolitischen Geschehens aus vielfältigen Blickwinkeln, die kaum noch im Sinne der Entscheidungsträger steuerbar ist. Dies erschwert es den Entscheidungsträgern eine einheitliche und einigende Erzählung einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung zu entwickeln.

- Entscheidungsprozesse in der Stadtentwicklung werden heute durch ein geändertes Verhältnis zwischen Experten und Laien beeinflusst, das mit den Stichworten der Symmetrie bzw. der Asymmetrie zwischen den Akteuren beschrieben wird. Bürgerinnen und Bürger diskutieren gut informiert auf Augenhöhe mit den Entscheidungsträgern, was zu neuen Formen des Austauschs von Argumenten führt und das Kräfteverhältnis der an Planungsprozessen beteiligten Akteure verändert.
- Entscheidungsprozesse der Stadtentwicklung werden von vielen Bürgerinnen und Bürgern mit Argwohn betrachtet. Die „*Kluft zwischen den Bürgern und den öffentlichen Entscheidern*“ (Klages/Vetter 2013, S. 42) vergrößert sich. Ein gegenseitiges Misstrauen schaukelt sich auf (a.a.O., S. 42). Dem entgegenzutreten, ist für das Funktionieren eines Gemeinwesens zentral. Beteiligungsverfahren sollen dabei helfen, verlorengegangenes Vertrauen in das Handeln der städtischen Entscheidungsträger zurückzugewinnen.

Einige ganz wesentliche Unterscheidungen in Beteiligungsprozessen sind für das weitere Verständnis der Untersuchung wichtig:

- Beteiligung kann in unterschiedlicher Intensität erfolgen. Klassisch werden vier Stufen unterschieden:
  1. **Information** als ein einseitig ausgerichteter Teil der Kommunikation durch die Entscheidungsträger, der deshalb oft nicht als eine „echte Beteiligung“ wahrgenommen wird, aber dennoch für die Akzeptanz kommunalpolitischer Entscheidungen ganz wesentlich ist und deshalb ein zentraler Aspekt kommunaler Öffentlichkeitsarbeit sein muss.
  2. **Konsultation** als das Einholen von Aspekten in den Planungsprozess durch die Entscheidungsträger, um das Ergebnis der Entscheidung zu verbessern. Hier wirken Bürgerinnen und Bürger mit, in dem sie ihr Wissen einbringen, aktiv Stellung beziehen und ihre Meinungen äußern.
  3. **Kooperation** als das aktive Mitgestalten und Mitwirken der Bürgerinnen und Bürger, in dem Ideen und Konzepte gemeinsam mit den Entscheidungsträgern entwickelt werden und aktiv von allen Seiten nach einem Konsens gesucht wird.
  4. **Mitentscheiden** als ein eigenverantwortliches Handeln, in dem die Bürgerinnen und Bürger aktiv mitbestimmen. Solche starken Formen der Beteiligung sind allerdings die Ausnahme, weil gewählten Ratsmitgliedern damit ihr Entscheidungsrecht an die Bürgerinnen und Bürger abgeben.

In den „Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn“ werden diese Stufen hiervon abweichend mit einer leicht unterschiedlichen Bedeutung „Information“, „Mitwirkung“, „Mitentscheidung“ und „Entscheidung“ genannt. (Arbeitsgruppe Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn 2014, S. 8)

Diesen vier Stufen der Beteiligung steht eine Bürgerschaft gegenüber, die gegenüber Plänen und Projekten ganz unterschiedlich eingestellt sein kann:

- Ein meist größerer Teil der Bürgerschaft ist von den Plänen und Projekten nicht unmittelbar berührt und nimmt die kommunalpolitischen Entscheidungen kaum wahr bzw. ist mit ihnen in vielen Fällen als „schweigende Mehrheit“ einverstanden.
- Ein anderer Teil der Bürgerschaft fühlt sich von den Plänen und Projekten angesprochen und bringt sich deshalb aktiv in den Planungs- und Umsetzungsprozess ein. Kritik und Anregungen werden in der Erwartung gegeben, dass sie in die Abwägung einfließen. Wenn dies für die Beteiligten nicht erkennbar ist, entstehen Enttäuschungen.
- Ein weiterer Teil der Bürgerschaft zeigt in Beteiligungsverfahren grundsätzlich ablehnende Einschätzungen gegenüber den Plänen und Projekten. Diese Positionen werden häufig laut und heftig vorgebracht und finden in den Medien Aufmerksamkeit. Sie besitzen einen hohen Nachrichtenwert.

In der Regel bleibt für alle Beteiligten unklar, wie ein „repräsentatives Bild“ der Einstellung der Bürgerschaft aussähe.

Beteiligung kann gesetzlich vorgeschrieben sein (formelle Beteiligung) oder freiwillig erfolgen (informelle Beteiligung). Die freiwillige informelle Beteiligung hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Sie kann in den vier unterschiedlichen Intensitäten von „Informieren“ bis „Mitentscheiden“ erfolgen. Sie kann zudem abgestimmt auf die jeweilige Intensitätsstufe ein breites Spektrum an Formaten bzw. Methoden nutzen (Anhang D der Bonner Leitlinien). Seit einigen Jahren werden beim Einsatz solcher Methoden zudem häufig digitale und analoge Zugänge kombiniert. Dies geschieht in Bonn über die Plattform „Bonn-macht-mit“.

Beteiligung hat bei einer guten Gestaltung von Kommunikationsprozessen idealtypisch mindestens vier verschiedene Funktionen (Selle 2005, S. 395 ff.; hier nur ausgewählte Aspekte):

- Beteiligung kann Informationen und Anregungen liefern und so Pläne und Projekte inhaltlich verbessern,
- Beteiligung kann frühzeitig Widerstände in Erfahrung bringen und so zu konsensualen Lösungen beitragen bzw. Abstimmungsprozesse beschleunigen,
- Beteiligung kann zu einer stärkeren Identifikation mit den Plänen und Projekten führen und damit Bürgerinnen und Bürger auch zum eigenen Handeln anregen,
- Beteiligung birgt Chancen, einer Politikverdrossenheit zu begegnen und Bürgerinnen und Bürger bei politischen Entscheidungen stärker mitzunehmen.

### 3. Warum Leitlinien?

Seit einigen Jahren sind neben die gesetzlich vorgeschriebenen formellen Verfahren der Bürgerbeteiligung (seit längerem bereits im BauGB für zwei Stufen im Bauleitplanverfahren) vermehrt informelle Verfahren der Bürgerbeteiligung getreten. Diese informellen Beteiligungsverfahren werden von verschiedenen Institutionen empfohlen (eine Zusammenstellung und Diskussion von 24 Leitlinien bei Krüger 2018) und mittlerweile in vielen deutschen Städten freiwillig eingesetzt, um u.a.

- einem oft verbreiteten gegenseitigen Misstrauen zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Politik zu begegnen,
- frühzeitig Kritik und Anregungen gegenüber Planungen und Projekten aufzunehmen und
- die große Bereitschaft einiger Bevölkerungsgruppen zum Engagement und zur aktiven Beteiligung an der Gestaltung von Stadtentwicklung zu nutzen.

Die Städte sind nicht verpflichtet, solche informellen, freiwilligen Beteiligungsverfahren durchzuführen. Diese Verfahren sind deshalb auch nicht einheitlich durch die Länder oder gar den Bund geregelt – wie etwa die Bürgerbegehren oder Bürgerentscheide in den Gemeindeordnungen der Länder. Einige Städte haben jedoch seit Beginn der 2010er Jahre eigene „Leitlinien“ oder „Regelwerke“ für solche freiwilligen informellen Beteiligungsverfahren entwickelt und politisch beschlossen, um

- den einzelnen Verfahren einen übergeordneten Rahmen zu geben und Verlässlichkeit herzustellen,
- allen Beteiligten die Verfahren zur Beteiligung anschaulich und transparent zu machen sowie
- auf die Möglichkeiten einer Beteiligung hinzuweisen.

Die Städte Darmstadt, Heidelberg, Mannheim und Wiesbaden geben Beispiele für solche „Leitlinien“, deren Erfahrungen wir in diesen Bericht einbringen wollen. Andere Städte verzichten aber auch bewusst auf solche „Leitlinien“ oder „Regelwerke“. Dortmund ist hierfür ein Beispiel, das wir ebenfalls kurz vorstellen werden.

Ziel solcher „Leitlinien“ und „Regelwerke“ ist es, Spielregeln für informelle Verfahren der Bürgerbeteiligung in den jeweiligen Kommunen für alle Beteiligten nachvollziehbar auszugestalten. Damit soll Klarheit für Beteiligungsprozesse geschaffen werden. Um dies zu erreichen, sollten die „Leitlinien“ verständlich geschrieben sein und Lust wecken, bei den Beteiligungsverfahren mitzumachen – in Bonn gibt es hier sowohl bei der ausführlichen Fassung der Leitlinien als auch bei dem kleinen Flyer zu den Leitlinien aus unserer Sicht noch deutliche Verbesserungsmöglichkeiten. Eine gute Orientierung für eine klare und

ansprechende, einladende Gestaltung kann das Regelwerk der Stadt Mannheim (Stadt Mannheim 2019a) bieten.

Leitlinien der Bürgerbeteiligung sind ein übergreifendes Instrument, mit dem die Spielregeln einer informellen Beteiligung generell umschrieben und politisch verbindlich werden. Diese Spielregeln umfassen

- die Ziele und Qualitäten (zehn Qualitätskriterien),
- die Verantwortlichkeiten und Institutionen („Koordinationsstelle Bürgerbeteiligung“, „Beirat Bürgerbeteiligung“, „Bürgerausschuss“) sowie
- einige Instrumente der freiwilligen Bürgerbeteiligung („Beteiligungsportal“, in Bonn: „Bonn-macht-mit“; Vorhabenliste),

Leitlinien der Bürgerbeteiligung sollen so

- zum ersten allen Beteiligten für die Umsetzung der informellen Beteiligungsverfahren einen verlässlichen Rahmen geben,
- zum zweiten die Angebote der Bürgerbeteiligung systematisieren und
- zum dritten zu einer Verstärkung von Bürgerbeteiligung beitragen.

Sie sollen dazu dienen, die zunehmende Kluft zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung zu überbrücken (auch Klages/Vetter 2013, S. 7f.). Solche Leitlinien sollen im Idealfall allen beteiligten Akteuren einen Vorteil verschaffen:

- Den Bürgern soll garantiert werden, dass sie Gehör erhalten,
- der Verwaltung wird Planungssicherheit versprochen und
- der Politik wird Legitimität für ihr Handeln in Aussicht gestellt.

Damit sollen Leitlinien eine „win-win-win-Situation“ schaffen, bei der alle Akteure gleichermaßen profitieren sollen (Klages & Vetter 2013: 42).

Leitlinien haben so den Zweck, informelle Beteiligungsverfahren formal zu sichern. Dies mutet zunächst paradox an: Freiwillige und möglichst flexibel zu praktizierende Verfahren sollen über Leitlinien formalisiert und festgeschrieben werden. Die Zusicherung von Beteiligung durch Verwaltung und Politik sollte eigentlich etwas Selbstverständliches sein. Sie sollte ohne eine formale Verregelung einen phantasievollen Umgang mit Planungen und Projekten ermöglichen, die dem jeweiligen Vorhaben angemessen ist. Bei einer vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft sollte eine Beteiligung solcher Regeln eigentlich gar nicht bedürfen. Da aber dem Politik- und Verwaltungshandeln vielfach nicht mehr vertraut wird und die Befürchtung verbreitet ist, dass Beteiligungsverfahren gar nicht oder nur gezielt mit bestimmten Absichten – eben nicht ergebnisoffen – durchgeführt würden, bedarf es Spielregeln für ihren Einsatz. Man könnte es überspitzt so formulieren: Für „gute Zeiten“, in denen eine Regierung von sich aus umfangreiche echte Beteiligung auf den Weg bringt braucht es vielleicht solche Spielregeln nicht, für „schlechtere Zeiten“ bei einer anders gestimmten Regierung ist aber vorzubeugen

und sicherzustellen, dass man sich auf diese Spielregeln berufen kann. Für solche „schlechteren Zeiten“ braucht es deshalb schon heute Verabredungen, Beteiligungsverfahren einzufordern und sich gegen eine mögliche Willkür von Politik- und Verwaltungshandeln zur Wehr zu setzen. Leitlinien garantieren der Bürgerschaft auf diese Weise, ihre eigenen Interessen einbringen und ggf. auch verteidigen zu können. Bei fehlendem Vertrauen in politisches Handeln werden sie zum Garanten für die Durchführung und Umsetzung von Beteiligung.

Darüber hinaus können Leitlinien auch für das Interesse und die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Gestaltung der Stadt werben und zu einer Information und Aufklärung über politische Prozesse beitragen.

Die Erwartungen an „Leitlinien“ oder „Regelwerke“ der Bürgerbeteiligung sollten sich aber in Grenzen halten:

- Leitlinien alleine können aber eine gute Beteiligung nicht garantieren. Sie sind höchstens eine notwendige, aber niemals eine hinreichende Bedingung für einen guten Kommunikationsprozess. Für eine gute Beteiligung bedarf es vielmehr auf allen Seiten einer Haltung, die auf ein Zuhören und ein Verstehen der anderen Akteure ausgerichtet ist. Nur eine solche Haltung schafft für alle Beteiligten die Voraussetzungen, Kompromisse zu schließen im Sinne einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung, die die verschiedenen Interessen im Blick behält und immer wieder berücksichtigt – auch wenn sie sich bei Entscheidungen über einzelne Interessen hinwegsetzen muss.
- Deshalb können Leitlinien alleine keine Akzeptanz für Entscheidungen schaffen. Ebenso wenig wie die einzelnen Verfahren der Bürgerbeteiligung können sie grundlegende Interessenkonflikte auflösen und politische Mehrheitsentscheidungen ersetzen.



## **4. Erfahrungen und Einschätzungen**

Der wesentliche Baustein, auf dem unsere Schlussfolgerungen und Empfehlungen basieren, besteht aus den Reflexionen der interviewten Akteure in Bonn und den Vergleichsstädten Heidelberg, Mannheim, Darmstadt, Wiesbaden und Dortmund. Während in den Vergleichsstädten jeweils der amtierende Oberbürgermeister angefragt wurde, der die Interviews in allen Fällen an die für Bürgerbeteiligung zuständigen Stellen delegierte, sprachen wir in Bonn mit dem Oberbürgermeister, verschiedenen Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung, Vertreterinnen und Vertretern aus der Politik – sowohl aus der Mehrheitskoalition als auch aus der Opposition – sowie aus der Zivilgesellschaft. Insgesamt wurden 20 Gespräche mit 22 Personen geführt. Eine Liste der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner findet sich in Kapitel 7.

### **4.1. Referenzstädte**

#### **4.1.1. Heidelberg**

In Heidelberg wurden „Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung“ bereits im Juli 2012 vom Gemeinderat beschlossen und werden seitdem umgesetzt. Die Stadt verfügt damit über die längsten Erfahrungen mit Leitlinien der Beteiligung in Deutschland. Die Leitlinien sind von einem Arbeitskreis aus Vertreterinnen und Vertretern der Bürgerschaft, der Verwaltung und der Politik von Februar 2011 an erarbeitet worden. Der Arbeitskreis wurde wissenschaftlich begleitet und extern moderiert. (Stadt Heidelberg o.J., a)

Viele Ideen und Regelungen der Heidelberger Leitlinien sind denen aus Bonn vergleichbar. Einen wichtigen Unterschied stellt der sogenannte Koordinationsbeirat dar. Im Vergleich zum Bonner Beirat für Bürgerbeteiligung wird er für einzelne große Beteiligungsprojekte vom Gemeinderat auf Vorschlag der Verwaltung für die Dauer des jeweiligen Projektes berufen. Alternativ dazu können auch „prozessbegleitende Arbeitsgruppen“ eingesetzt werden, deren Zusammensetzung flexibler gestaltet werden kann. Aufgabe ist es jeweils, die einzelnen Beteiligungsbausteine vorzusprechen und den Verlauf des Beteiligungsverfahrens auf der Prozessebene zu reflektieren.

Eine externe, neutrale Moderation der einzelnen Beteiligungsprojekte ermögliche allen Beteiligten, sich auf die eigene Rolle zu fokussieren und erleichtere das gegenseitige Zuhören und die Vertrauensbildung. Diese\*r neutrale Dritte wird für einen gelingenden Prozess als besonders wichtige Rolle beschrieben.

Es gibt jedoch auch in Heidelberg einen regelmäßig tagenden Arbeitskreis Bürgerbeteiligung, der ähnlich wie der Bonner Beirat trialogisch durch Mitglieder aus der Bürgerschaft, des Gemeinderates und der Verwaltung besetzt ist. Dieser hat jedoch keine operativen Aufgaben für einzelne Projekte, sondern er begleitet und bewertet die Umsetzung der Leitlinien in genereller Weise. Dazu werden regelmäßig so genannte „Werkstattgespräche“ geführt, bei denen Vertreter ausgewählter Projekte eingeladen werden, um dem Arbeitskreis aus der Praxis zu berichten. Auch allgemeine Maßnahmen zur Stärkung der Beteiligungskultur werden diskutiert. Der Arbeitskreis Bürgerbeteiligung tagt zweimal im Jahr und wird extern durch eine neutrale Person geleitet. Die Geschäftsleitung obliegt der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung. (Stadt Heidelberg o.J., b)

Wie in allen Beteiligungsprozessen wird auch in Heidelberg betont, dass eine zentrale Rolle spiele, dass die Bürgerinnen und Bürger über die vorhandenen und auch nicht vorhandenen Mitwirkungsmöglichkeiten frühzeitig und umfassend informiert werden. Die „mitgestaltende Bürgerbeteiligung“ der Stadt Heidelberg diene immer – und das sei wichtig – der Vorbereitung einer Entscheidung des Rates (oder des Oberbürgermeisters – falls das zu beratende Thema in dessen Entscheidungskompetenz fällt) und nicht der Entscheidung selbst.

*„Die Beteiligungsergebnisse – auch wenn sie für die jeweiligen Entscheidungsträger nicht bindend sind – fließen in den abschließenden Abwägungs- und Entscheidungsprozess ein (...)“* (Stadt Heidelberg 2015, S. 17). Ein entscheidender Schritt in dem Übergang von der Beteiligung zur Entscheidung sei es, sicherzustellen, dass alle, die sich einbringen wollten, gehört worden sind und die jeweils anderen Sichtweisen hören konnten. Die einzelnen Aspekte zum Thema seien (einschließlich der politischen und öffentlichen Diskussion) zu dokumentieren, ggf. durch eine Feedback-Schleife zu verifizieren und komprimiert zu einer Entscheidungsvorlage zusammenzufassen.

Die These, dass Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern Verfahren verlängere, wird in Heidelberg nicht geteilt. Hierbei handele es sich um ein Vorurteil. Zwar lägen naturgemäß keine belastbaren Belege für diese Einschätzung vor, da keine Real-Experimente mit und ohne Beteiligung durchgeführt werden könnten. Die Erfahrung zeige aber, dass die mit Bürgerbeteiligung verbundenen Terminsetzungen häufig sogar zu einer Beschleunigung des Verfahrens führten. In der Sache strittige, aber vermeintlich schnell und ohne Beteiligung zur Entscheidung gebrachte Projekte, würden hingegen teilweise durch nachgelagerte Auseinandersetzungen (bis hin zu Bürgerentscheiden) verlängert. Im Gegensatz zu einer Investition von Zeit und Geld in gute Beteiligungsprozesse blieben nach Bürgerentscheiden dann häufig unversöhnliche Gegnerschaften in der Stadtgesellschaft zurück.

Auf die allgemeine Schwierigkeit, dass die sich Beteiligenden in Verfahren in der Regel keinen Querschnitt der Bevölkerung repräsentieren, gibt es auch in Heidelberg keine abschließende Antwort. Die repräsentative Heidelberg-Studie aus dem Jahr 2018 zeige, dass 44% der ab 16-

jährigen Heidelberger schon einmal an einer Veranstaltung zur Bürgerbeteiligung teilgenommen, beziehungsweise im Internet bei einem Bürgerbeteiligungsprojekt mitgemacht haben. Bei den jüngsten und den ältesten Befragten fallen die Zahlen im Vergleich zu den anderen Altersgruppen etwas geringer aus; bei den 30- bis 69-Jährigen sind es jeweils knapp oder sogar deutlich über die Hälfte der Befragten, die sagen, sie hätten schon mal bei einem Heidelberger Projekt mit Bürgerbeteiligung mitgemacht. Das Geschlecht der Befragten spielt hier keine Rolle. Während von den Befragten mit niedrigem, mittlerem oder höherem Schulabschluss weniger als die Hälfte angeben, sich schon einmal beteiligt zu haben, sind es bei jenen mit Hochschulabschluss 55%. (Stadt Heidelberg 2019)

Als hilfreiche Methode, mit der die Wahrscheinlichkeit alle relevanten Zielgruppen zu erreichen erhöht werden könne, wird insbesondere die aktive Zusammenarbeit mit Multiplikatoren genannt, also Personen, die die Interessen der für den jeweiligen Beteiligungsgegenstand relevanten Gruppen vertreten. Durch diese Multiplikatoren könnten zum Teil auch vorbereitende Aktivitäten mit schwerer zu erreichenden Zielgruppen vor der eigentlichen Bürgerbeteiligung durchgeführt werden. Auch eine Zufallsauswahl (von Bürgerinnen und Bürgern oder auch von Unternehmen) und entsprechende Einladungen zu Verfahren würden genutzt, um eine breitere Beteiligung zu erreichen.

Besonders hingewiesen sei auf den §41a der GO Baden-Württemberg, der die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen vorschreibt: *„Die Gemeinde soll Kinder und muss Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, in angemessener Weise beteiligen. Dafür sind von der Gemeinde geeignete Beteiligungsverfahren zu entwickeln.“* (<https://dejure.org/gesetze/GemO/41a.html>)

Besonders der zweite Satz macht deutlich, dass es in Baden-Württemberg die Aufgabe der Gemeinde darstellt, für diese Zielgruppe geeignete Verfahren zu entwickeln. Sie kann sich nicht damit zufrieden geben, nur wenige zu erreichen. Dies sollte unseres Erachtens für jede Zielgruppe gelten. Zu bedenken sind solche zielgruppenspezifischen Verfahren für die zukünftige Beteiligung in Bonn, insbesondere für die Kinder- und Jugendbeteiligung. Die Stadt Heidelberg richtet in der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung ab Januar 2020 eine halbe Stelle ein, die sich ausschließlich mit dem Thema Kinder- und Jugendbeteiligung befassen wird.

#### **4.1.2. Mannheim**

In Mannheim sind die Leitlinien der Bürgerbeteiligung unter der Bezeichnung „Regelwerk Bürgerbeteiligung“ erst seit März 2019 nach einem Beschluss des Gemeinderates gültig und damit noch relativ frisch. Erste Erfahrungen mit Leitlinien konnten aber schon in einer vorgeschalteten Pilotphase von Mai 2017 bis Ende 2018 gesammelt werden. Diese Phase wurde evaluiert. Die Ergebnisse der Evaluierung sind in das jetzt beschlossene Regelwerk eingeflossen. Dies betraf zum Beispiel die Frage, wie die Ziele des Regelwerks in die

Verwaltung transportiert werden oder die Anzahl an Stufen der Beteiligung. Die bloße Information wird jetzt nicht mehr im Regelwerk als eine erste Stufe der Beteiligung beschrieben. So gibt es im Gegensatz zum Bonner Verständnis von Bürgerbeteiligung nur noch die drei Stufen „Anhören“, „Mitgestalten/Mitwirken“ sowie „Mitentscheiden/Mitbestimmen“. (Stadt Mannheim 2019b)

Ziel des Regelwerks ist es nach eigenem Anspruch, die Qualität der Bürgerbeteiligung in Mannheim zu sichern und weiterzuentwickeln. Es definiert dazu Ziele und Qualitätsstandards. Zudem regelt es Verantwortlichkeiten und Angebote der Bürgerbeteiligung bei städtischen Vorhaben. Mithilfe des Regelwerks sollen Prozesse mit Bürgerbeteiligung für alle Mitwirkenden transparenter, nachvollziehbarer, verlässlicher und verbindlicher gemacht werden. (Stadt Mannheim 2019b)

Verantwortung für die Organisation der informellen Bürgerbeteiligung hat die „zentrale Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung“ im Fachbereich „Demokratie und Strategie“. Zur Organisation der informellen Bürgerbeteiligung gehören unter anderem das digitale Beteiligungsportal (seit März 2018), die Vorhabenliste mit gesamtstädtischen und stadtteilbezogenen Vorhaben (Mitte 2019 mit rund 100 Vorhaben; die Liste wird zweimal im Jahr aktualisiert) sowie der Beteiligungsbeirat.

Die Initiative für das Regelwerk ging vom Oberbürgermeister, vom Fachbereich „Demokratie und Strategie“ sowie vom Gemeinderat aus. Anlass war 2013 der sehr knappe Bürgerentscheid für die Bundesgartenschau 2023 (50,7 Prozent Zustimmung) und die daraus folgenden jahrelangen Konflikte und Auseinandersetzungen in der Stadtgesellschaft. Im Gegensatz zu Bonn gab es in der Bürgerschaft aber kaum Interesse, sich auf der „Metaebene“ an der Entwicklung eines Regelwerks zu beteiligen. Diese spielte auch in der Lokalpresse keine Rolle. Für die Bürgerschaft sei das Regelwerk nicht entscheidend, sondern eine gute und verlässliche Bürgerbeteiligung.

Es gibt in Mannheim im Gegensatz zu Bonn keinen Beteiligungsausschuss, wohl aber einen „Beteiligungsbeirat“, der auch an der Entwicklung des Regelwerks beteiligt war. Das Aufgabenspektrum des Beirats ist aber schmäler als in Bonn. Seine Aufgabe ist es, beratend die Umsetzung des Regelwerks zu begleiten und zu evaluieren. In diesem Beirat gibt es – im Gegensatz zu Bonn und vielen anderen Kommunen – keine festen Sitze für Bürgerinnen und Bürger. Die Bürgerschaft, stadtrelevante Gruppen und Akteure sowie externe Expertinnen und Experten sind nur nach Bedarf vertreten. Durch eine solche flexible Einladungspraxis sollen unterschiedliche Zielgruppen und Akteure einbezogen werden können.

Für einzelne Vorhaben kann eine Projektbegleitgruppe eingerichtet werden, in der die Verwaltung gemeinsam mit der Politik, den Expertinnen und Experten und den Betroffenen aus der Bürgerschaft den Beteiligungsprozess vorbereitet und durchführt. Ziel ist zunächst die gemeinsame Erarbeitung eines Beteiligungskonzepts und seine Anpassung während des Bürgerbeteiligungsprozesses. Die für das Vorhaben zuständige Verwaltungseinheit prüft

gemeinsam mit der zentralen Koordinierungsstelle, ob eine Projektbegleitgruppe gebraucht wird und beruft sie bei Bedarf ein. Jede Fraktion und Gruppierung des Gemeinderats kann Vertreterinnen und Vertreter für die Projektbegleitgruppe entsenden. Im Einzelfall können Interessensvertretungen sowie Bürgerinnen und Bürger einbezogen werden. Ob eine Projektbegleitgruppe notwendig ist und wie intensiv sie einen Beteiligungsprozess begleitet, hängt von der stadtentwicklungspolitischen Tragweite des Projekts ab. (Stadt Mannheim 2019a)

Die Mitwirkungsbereitschaft in der Verwaltung ist aus Sicht der zentralen Koordinationsstelle unterschiedlich. Manche Fachbereiche geben die Beteiligung wegen des hohen Aufwandes lieber komplett ab, andere sehen Beteiligung als ihre Aufgabe. Ziel ist, dass die Beteiligung funktioniert. Nicht entscheidend sei es, wer sie in der Verwaltung betreibt.

Bei der Evaluation der Pilotphase wurde vereinbart, dass anhand der gemeinsam entwickelten Indikatoren eine laufende Evaluationsmöglichkeit für die Verwaltung geschaffen wird. Aus den Qualitätsstandards wurden Fragen für einen Fragebogen formuliert, die nach den Beteiligungen ausgegeben werden sollen. Die Fragebögen seien bisher recht positiv beantwortet worden, was die Rahmenbedingungen betrifft. Schwieriger seien Fragen, die das konkrete Ergebnis betreffen, weshalb dies im Fragebogen nicht so explizit abgefragt wird.

Um eine breite Beteiligung sicherzustellen, gibt es Zufallsverfahren. Solche Verfahren seien allerdings sehr zeitintensiv, weil eine Stichprobe angelegt werden müsse. Je konkreter eine Planung ist, desto positiver seien die Erfahrungen mit zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern. Menschen, die wenig Beteiligungserfahrung haben, müssten betreut werden. Sie warteten auf Rückmeldungen und kämen vermutlich nicht wieder, wenn ihre Erwartungen enttäuscht würden.

#### **4.1.3. Darmstadt**

Unter dem Titel *„Damit alle mitmachen können. Leitlinien zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in der Wissenschaftsstadt Darmstadt“* hat die Stadtverordnetenversammlung im März 2015 Spielregeln zur Bürgerbeteiligung beschlossen, die – nach eigenem Anspruch – *„die Vorbereitung, Umsetzung und Nachbereitung von freiwilliger Bürgerbeteiligung verbindlich regeln“* (Arbeitskreis Bürgerbeteiligung 2018, S. 2). Die Erarbeitung der Leitlinien sei vorab recht zügig in einem dialogischen Prozess zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Politik erfolgt. Ein Arbeitskreis aus 25 Personen entwickelte Empfehlungen. Die TU Darmstadt war zur wissenschaftlichen Begleitung im Arbeitskreis Bürgerbeteiligung vertreten, außerdem fand ein Austausch mit anderen Kommunen statt, die eigene Leitlinien haben. Bürgerinnen und Bürger seien eingeladen gewesen, den Prozess zu unterstützen, sich einzubringen und damit die Leitlinien mitzugestalten. Eine gute Gelegenheit hierfür hätten Bürgerwerkstätten

geboten. Hier seien die Ergebnisse des Prozesses vorgestellt worden und alle Darmstädterinnen und Darmstädter hätten in den Dialog einsteigen und Ideen und Anregungen einbringen können. Die Online-Kommentierung des Leitlinienentwurfs schuf eine weitere Möglichkeit, sich einzubringen. (vgl. auch Arbeitskreis Bürgerbeteiligung 2018)

Bürgerbeteiligung ist in Darmstadt im „Büro der Bürgerbeauftragten“ direkt beim Oberbürgermeister angesiedelt – „*klein, schnittig und wendig*“. In diesem Büro liegt auch die Zuständigkeiten für das Beschwerdemanagement mit Bürgertelefon und Lokaler Agenda. Ein hoher Anspruch bestehe darin, für alle Kommunikation nach außen eine möglichst einfache Sprache zu nutzen, um alle Bevölkerungsgruppen zu erreichen. (Arbeitskreis Bürgerbeteiligung 2018)

Der Eindruck, dass sich Vorhaben durch Beteiligungsprozesse verzögern, wird in Darmstadt im Büro des Bürgerbeauftragten nicht geteilt. Im Gegenteil: Vorhaben ohne Beteiligungsprozesse würden in Darmstadt leichter zerredet, weil Vorhaben mit einem Beteiligungsverfahren zu einem Zeitplan führen müssten und dadurch zu einer Stringenz des Verfahrens beitragen. Auch ohne ein Beteiligungsverfahren gebe es heute bei allen Vorhaben „*ein Rauschen in der Stadtgesellschaft*“, das sich nicht vermeiden lassen. Mit Beteiligungsverfahren würden die Entscheidungsträger gezwungen, Zeitpläne und Taktung zu benennen und gingen damit eine gewisse Selbstverpflichtung ein. Damit habe Bürgerbeteiligung auch eine „*Kontrollfunktion*“. Entscheidungsträger gingen Verpflichtungen ein, die sie nicht enttäuschen sollten. Abhängig seien diese Aussagen allerdings von der Art des Vorhabens, insbesondere von der Frage der Einbindung von Investoren und den Möglichkeiten der kommunalen Steuerbarkeit.

Die Umsetzung der Leitlinien der Bürgerbeteiligung wurde zwischen 2015 und 2017 wissenschaftlich begleitet und evaluiert. Dabei spielte die Frage der Repräsentativität von politischer Partizipation eine wichtige Rolle. Hier zeige sich, dass auch in Darmstadt Jugendliche, Personen mit geringem Bildungsniveau und Personen mit Migrationsgeschichte in den Beteiligungsprozessen unterrepräsentiert waren. Hier seien spezielle Veranstaltungsformate in den jeweiligen Communities erforderlich („*Brücken bauen*“), die auch vielfältig in Bezug auf das jeweilige Format und aktiv mit dem Anspruch von „*inklusive Beteiligung*“ durchgeführt würden. Beteiligung werde zum Beispiel sehr stark vor Ort durchgeführt – zum Beispiel mit einem speziell angeschafften und ausgestatteten Lastenrad oder mit speziellen Formaten, die junge Bevölkerungsgruppen ansprechen sollen. Heute würden zudem in allen „regulären“ Veranstaltungen „Rückmeldebögen“ eingesetzt ohne nach sozio-ökonomischen Angaben zu fragen. Zudem werde eine repräsentative Bürgerumfrage zu allen Themen der Stadtentwicklung durchgeführt. (vgl. auch Stadt Darmstadt 2017)

#### **4.1.4. Wiesbaden**

Die „Wiesbadener Leitlinien für Bürgerbeteiligung“ wurden im Juli 2016 von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen. Sie gehen auf eine Initiative des damaligen OBs zurück und waren zunächst für drei Jahre befristet. Zusammen mit Bürgerinnen und Bürgern hatten im Jahr 2015 Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Verwaltung gemeinsam in einem „trialogischen“ Prozess ein Konzept für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern erstellt. Begleitend gab es eine Evaluation (Zwischen- und Abschlussequaluation mit Bericht) und Begleitforschung durch das Amt für Statistik und Stadtforschung (vgl. auch Stadt Wiesbaden o.J. a).

Ähnlich wie in Bonn ist die Zuständigkeit in der Verwaltung in einer Stabsstelle beim OB angesiedelt („Stabsstelle Wiesbadener Identität. Engagement. Bürgerbeteiligung“; in Bonn: Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung). Vom inzwischen ausgeschiedenen Wiesbadener OB wurde die Arbeit sehr unterstützt. Diese Stabsstelle Bürgerbeteiligung hat die Aufgabe, *„die Themen Identität und bürgerschaftliches Engagement sowie die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den politischen Prozessen der Stadt Wiesbaden zu verbinden und aktiv in die Bürgerschaft Wiesbadens und in die Verwaltung hinein zu tragen“* (Stadt Wiesbaden o.J., b)

Nach Einschätzung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stabsstelle ist es schwieriger, die eigene Verwaltung vom Nutzen der Bürgerbeteiligung zu überzeugen, als die Bürgerinnen und Bürger. Seit Bestehen der Leitlinien wurden deshalb mit den einzelnen Dezernaten in der Verwaltung Gespräche geführt, um klar zu machen, dass Bürgerbeteiligung die Verwaltungsarbeit verbessern kann. Dies werde in den einzelnen Dezernaten aber unterschiedlich gesehen. Wie in Bonn wird argumentiert, dass in einzelnen Dezernaten das Personal für Beteiligungsprozesse zu knapp sei und die Mehrarbeit kaum geleistet werden könne. Die Stabsstelle motiviere die Verwaltungsmitarbeiter, in dem sie deutlich mache, dass mit der Beteiligung gute Verwaltungsarbeit auch dokumentiert werden könne. Beteiligung solle als Chance verstanden werden, mit Stolz auf die eigene Arbeit aufmerksam zu machen.

Beteiligung werde von der Stabsstelle offensiv und nicht defensiv vertreten. Auch in Wiesbaden gebe es eine kritische Öffentlichkeit, doch nach Diskussionsprozessen über die Beteiligung habe sich nach Einschätzung der Mitarbeiterinnen der Stabsstelle eine weitgehende Zufriedenheit mit den Ergebnissen eingestellt.

Wie in Bonn wird die Umsetzung der Bürgerbeteiligungsprozesse von einem trialogisch besetzten Gremium, dem „Arbeitskreis Bürgerbeteiligung“, begleitet, der mit neun Personen besetzt ist. Anfangs waren es 18 Personen, was sich als mühsam herausgestellt habe. Dieser Arbeitskreis habe nach dreijähriger Arbeit seine Rolle aber noch nicht vollständig gefunden. Er beschäftige sich hauptsächlich mit Fragen der Evaluation.

Seit August 2017 gibt es ein zentrales Online-Beteiligungs-Portal der Landeshauptstadt Wiesbaden: Auf „[dein.wiesbaden.de](http://dein.wiesbaden.de)“ können sich die Bürgerinnen und Bürger über Projekte

der Stadt informieren und unter „Deine.Vorhabenliste“ mehr über Möglichkeiten erfahren, sich dabei aktiv einzubringen. (Stadt Wiesbaden o.J., c)

Eine große Zahl an Beteiligungsprozessen führe die Stadt selbst durch und bediene sich keines externen Moderators, weil es oft an Finanzmitteln für externe Moderatoren mangle. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stabsstelle haben eine entsprechende Ausbildung als Moderatorinnen. In einzelnen Konfliktfällen werden Vorgespräche mit den Streitparteien geführt, was sich bewährt habe um Konfliktlagen zu entschärfen. Nur bei Projekten, „*an denen die Stadtverwaltung zu nah an der Planung dran ist*“, würden externe Moderatoren engagiert.

Eine Besonderheit ist die „*offensive und phantasievolle Werbung*“ für die Beteiligungsprozesse. Die Leitlinien seien sehr technokratisch formuliert, sodass sie in eine bürgernahe Sprache übersetzt werden müssten bzw. eine ansprechende Gestaltung des Info-Materials erfolgen müsse. Dies geschieht bei einer weiten Auslegung des städtischen Corporate Designs durch bunte Postkarten, Anzeigen und Plakate sowie viele andere Aktionen.

Dem Vorwurf, dass die Mitwirkung an Beteiligungsprozessen selektiv sei, werde neben zahlreichen Aktivitäten der Einbindung vieler Zielgruppen durch die Teilnahme am BMBF-Forschungsprojekt „Interpart. Interkulturelle Räume der Partizipation“ (ZebraLog (o.J.), [www.interpart.org/](http://www.interpart.org/)) begegnet. Hier erhoffe man sich Hilfen, um mehr Zugewanderte, Menschen mit Migrationshintergrund etc. in Veranstaltungen einzubeziehen. Das Projekt endet im März 2021.

#### **4.1.5. Dortmund**

In Dortmund gebe es sehr bewusst keine Leitlinien für die Bürgerbeteiligung, weil Leitlinien als zu starr und formalistisch empfunden werden. Sie würden ein flexibles Vorgehen im Verwaltungsalltag wie im Umgang mit Bürgerinnen und Bürgern behindern. Leitlinien würden keinen „*Spaß machen*“, sie würden eine Polarisierung in „*WIR*“ und „*DIE*“ befördern. Bürgerinnen und Bürger würden unter solchen Vorgaben nicht „*brennen*“.

Auch wenn in Dortmund Leitlinien zur Bürgerbeteiligung fehlen, werde eine informelle Bürgerbeteiligung in Dortmund dennoch sehr umfassend und systematisch durchgeführt. Dies geschehe

- zum ersten über die sogenannten Masterpläne, die zu fast allen gesellschaftlich relevanten Themen (u.a. Mobilität, Wissenschaft, Einzelhandel, Energiewende, Klimaschutz) beteiligungs- und dialogorientiert erarbeitet würden und
- zum zweiten über die integrierten Stadtentwicklungskonzepte, die es quer zu den Masterplänen für alle 12 Stadtbezirke gebe und die ebenfalls dialogisch angelegt seien.



Hinter den Masterplänen stünden längere, auf Konsens gerichtete Aushandlungsprozesse, die vom Rat und den Ausschüssen beauftragt würden. Masterpläne würden vom Verwaltungsvorstand als städtische Strategien beschlossen und böten einen Rahmen, in denen einzelne Maßnahmen beschrieben seien, die dann im Laufe der Zeit umgesetzt würden. Sie würden in gewissen Zeitabständen aktualisiert und um neue Themen ergänzt - wie z.B. nachhaltige Mobilität im „Masterplan Mobilität“. Sie würden im Ergebnis als ein verbindliches Regelwerk verstanden. Arbeitsgruppen von bürgerschaftlichen Vertreterinnen und Vertretern begleiteten die Masterpläne und bildeten dauerhaft Schnittstellen zur Zivilgesellschaft.

Systematische Bürgerbeteiligung erfolge dann zum Zweiten über die integrierten Stadtentwicklungskonzepte mit den Menschen, die es in den Quartieren betrifft. Jeder Stadtbezirk habe hier eine Bezirksvertretung, Einwohnerversprechstunden und regelmäßige Sitzungen sowie Beteiligungsverfahren wie Runde Tische. Damit werde dauerhaft quartiersbezogen gearbeitet. Erfahrungen aus der breit aufgestellten Stadterneuerung mit den klassisch integrierten Handlungskonzepten würden genutzt. Eine einfache Übersicht über die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung findet sich auf der städtischen Webseite (Stadt Dortmund o.J., a).

Jenseits der Masterpläne und Stadtentwicklungskonzepte gibt es ein „Netzwerk Dortmunder Konsens“. Themenspezifisch wird dreimal im Jahr vom OB eingeladen. Manager und Unternehmer tauschen sich hier aus. Die kritische Bürgerschaft der Stadt würde hierbei mitgenommen.

In Projekten, bei denen eine kritische Diskussion in der Öffentlichkeit stattfände, gebe es zudem eigene informelle Beteiligungsprozesse, etwa bei der Ansiedlung einer Suchtklinik, dem Bau von zwei Moscheen, dem Bau einer Hochspannungsfreileitung. Im Fall der Suchtklinik habe es frühzeitig mit den Beteiligten vor Ort Gespräche gegeben, bevor die Planung auch nur einen Strich gezeichnet hatte. Im Fall der Hochspannungsfreileitung wurde berücksichtigt, wen die Interessengemeinschaft als Moderator bevorzugt, wobei es städtische Rahmenbedingungen zu beachten gebe.

Bei Disharmonien zwischen Planungsprozessen und Erwartungshaltung der Menschen würden Leitlinien nicht helfen. Problematisch seien die langen Planungsprozesse, die die Bürger nicht verstünden. Die große Kunst sei es, die Zwänge und Fristen der öffentlichen Verwaltung und Politik zu vermitteln. Dazu würden zusätzliche Informationsveranstaltungen durchgeführt, die die Bürger informieren sollen.

Eine Besonderheit in Dortmund ist das „Zehn-Jahres-Projekt“ „nordwärts“ mit dem Ziel, die Lebensqualität in der Gesamtstadt zu harmonisieren. Dazu würden in breit angelegten Dialog- und Beteiligungsverfahren Veranstaltungen (Nordforen, Wanderungen, nordwärts mobil, Expertenforen, Bürgercafés und viele andere) durchgeführt und in über 200 Projekten Maßnahmen auf fast 50 Prozent des Stadtgebiets ergriffen. Beteiligung und die Einbeziehung

der Menschen vor Ort werden als das Herzstück von „nordwärts“ beschrieben. (Stadt Dortmund, o.J., b)

## 4.2. Bonn

In 15 Gesprächen mit Akteuren aus der Bonner Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft wurden Einschätzungen zu bestehenden Beteiligungsverfahren, zu den Leitlinien und zu möglichen Veränderungen erfragt und diskutiert.

Im Kern wurde in allen Gesprächen ein Spannungsfeld gesehen, deren Positionen sich auf den ersten Blick nicht immer leicht miteinander vereinbaren lassen:

- **Gute und ausreichend zügige sowie verlässliche Entscheidungen**, die für die Stadtentwicklung getroffen werden sollen, auf der einen Seite und
- der **Wunsch nach umfassender Beteiligung** auf der anderen Seite, die eine Erhebung aller verfügbaren Informationen und die Abwägung unterschiedlicher Interessen ermöglicht.

Grundsätzlich konnten wir bei allen Gesprächspartnerinnen und –partnern den Wunsch erkennen, diese beiden Aspekte zu berücksichtigen. Die Gewichtung der Begriffe „zügig“ und „umfassend“ variierte je nach Nähe zur aktuellen Mehrheitskoalition.

Unterschiedlich wurde eingeschätzt,

- was Beteiligungsgegenstände darstellen sollen und können,
- welcher Aufwand und damit auch welche Zeit für welche Art von Beteiligung angemessen scheint,
- zu welchem Zeitpunkt eine Beteiligung sinnvoll ist,
- wie mit grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten für alle Beteiligten konstruktiv umgegangen werden kann und
- wie eine möglichst breite Beteiligung unterschiedlicher Gruppen der Stadtbevölkerung erreicht werden kann.

### 4.2.1. *Beteiligungsgegenstände*

Bei einer Beurteilung der Beteiligungsgegenstände zeigte sich bei den allermeisten Gesprächspartnerinnen und –partnern folgende generelle Einschätzung: Je kleiner ein Projekt sei und je geringer die Auswirkungen auf die Stadtentwicklung wären, desto weniger Aufwand sei für eine Beteiligung erforderlich bzw. im Sinne einer sparsamen Verwendung von Mitteln auch geboten. Nur bei größeren Projekten bedürfe es also der

Beteiligungsverfahren, die in den Bonner Leitlinien unter dem Begriff der Vorhaben gefasst werden.

Ob die Gestaltung einer Grünfläche für einen Ortsteil jedoch ein kleines oder großes Projekt darstellt, wird im Einzelfall unterschiedlich bewertet. Akteure, deren tägliches Geschäft die Umsetzung oder auch die Beschäftigung mit solchen Projekten ist, - sei es in der Verwaltung oder auch in der Politik – bewerten dies oft anders als Anwohnerinnen und Anwohner. Diese müssen mit dem Ergebnis in ihrem Alltag vor ihrer Haustür lange und jeden Tag aufs Neue leben. Zudem sind für sie solche Planungen ein seltenes Ereignis und keine Routine.

Mit den Bonner Leitlinien wurde nichtsdestotrotz versucht, Projekte nach ihrer Bedeutung für die gesamtstädtische Entwicklung zu unterscheiden. Zum einen in solche Vorhaben, in denen eine „standardisierte“ Beteiligung – also eine gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung – durchgeführt wird, und zum anderen in Vorhaben, in denen eine „komplexe“ Beteiligung notwendig erscheint, die in der Regel umfangreicher ist als eine „standardisierte“ und die vom Beirat Bürgerbeteiligung und vom Bürgerausschusses begleitet wird. In der Präambel der Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn werden drei Kriterien erwähnt, nach denen ein „Vorhaben“ so bedeutsam ist, dass es auf eine Vorhabenliste gelangt, also überhaupt in das Blickfeld für eine Beteiligung im Sinne der Leitlinien gerät:

- *„das Interesse von einer Vielzahl von Einwohnerinnen und Einwohnern oder ein besonderes Interesse einzelner Stadtteile kann angenommen werden oder*
- *eine Vielzahl von Einwohnerinnen und Einwohnern sind von dem Vorhaben betroffen oder*
- *es handelt sich um große gesamtstädtische Vorhaben oder wegweisende Zukunftsplanungen; welche die Ressourcen der Stadt auf viele Jahre binden“*  
(Arbeitsgruppe Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn 2014, S. 7).

Neben der reinen „Größe“ eines Vorhabens (in Euro oder m<sup>2</sup> oder Geschossen oder in anderen Einheiten) und der Zahl der direkt oder indirekt von einem Vorhaben „betroffenen“ Bürgerinnen und Bürger spielt bei der Frage, ob und wieviel Beteiligung erforderlich ist, eine zweite Dimension eine Rolle, die schwerer zu fassen ist. Wir nennen sie hier einmal die „Ebene“ der Diskussion.

Ein ernsthafter Dissens entzündet sich bei Vorhaben oft weniger an der Farbe der Türen oder der Form der Türklinken, sondern eher an der Grundausrichtung eines Projektes. Die Initiatoren des Bürgerbegehrens zum Viktoriakarree forderten beispielsweise nicht, über Branchenmix und Fassadengestaltung eines Einkaufszentrums (in der Terminologie der Initiative: einer Mall) mitreden zu dürfen. Sie forderten vielmehr, anhand einer *"weiße(n) Landkarte"* eine *„konstruktive Auseinandersetzung über die Neugestaltung des Viktoriaviertels“* zu führen, um Lösungen zu entwickeln, *„in denen Leben, Arbeiten, Wohnen, Gastronomie und Einkaufen ihren Platz finden“* (Viva Viktoria! e.V. 2015). Es ging ihnen also um eher

grundsätzliche Ausrichtungen in der Stadtentwicklung als um Feinheiten der Ausgestaltung eines Vorhabens.

Die Frage, auf welcher „Ebene“ welche Art von Diskussion und Beteiligung zu einem Vorhaben durchzuführen ist, ist im Vorhinein eines Projektes von Politik und Verwaltung jedoch nicht abschließend zu klären. Ob die öffentliche Diskussion über ein Vorhaben eher Details oder Grundsätzliches betrifft, hängt von zahlreichen Umständen ab (sonstige Themen in der Stadt, Presseberichterstattung, persönliche Betroffenheiten, ...), die im Vorhinein von der Verwaltung oder Politik nicht sicher abschätzbar sind.

Die grundsätzliche Regelung in den Leitlinien, nach Umfang von Interesse und Betroffenheit bezüglich eines Vorhabens den Aufwand der Beteiligungsaktivitäten zu unterscheiden, trägt dieser Frage grundsätzlich Rechnung, ohne dass dadurch eine Diskussion im Einzelfall vermeidbar wäre. Diese Unterscheidung wurde auch in keinem der Gespräche in Frage gestellt. Uneinheitlich wurde aber beantwortet, bei welchen Vorhaben man eine „standardisierte“ und bei welchen man eine „komplexe“ Beteiligung für erforderlich hält. Auch hier lässt sich das Kriterium Nähe und Ferne zur aktuellen Mehrheitskoalition als Unterscheidungsmerkmal erkennen. Je näher die Gesprächspartner\*innen zur Mehrheitskoalition standen, desto seltener wurde ein komplexes Verfahren für notwendig gehalten. Auch wurde in Frage gestellt, ob ein „komplexes“ Beteiligungsverfahren grundsätzlich bessere Ergebnisse für die Qualifizierung eines Vorhabens liefere als ein „standardisiertes“.

#### **4.2.2. Angemessener Aufwand**

In Gesprächen mit der Verwaltung und der Politik wurde häufig ein hoher Aufwand angesprochen, der insbesondere für komplexe Beteiligungsverfahren betrieben werden müsse. Sowohl der Personalaufwand innerhalb der Verwaltung als auch die Kosten für externe Moderation und Prozessbegleitung seien teilweise erheblich. Hier ist vielen Gesprächspartnerinnen und -partnern wichtig, dass der Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Projektvolumen und zum erwartbaren Nutzen steht.

Der Aufwand wird oft als hoch bewertet, weil es sich in der Wahrnehmung um einen zusätzlichen Prozess handelt, der zu einem ohne die (komplexe) Beteiligung gedachten Prozess zusätzlich anfällt. Zusätzlich zum einen, weil im Vergleich mit einer Planung und Entscheidungsvorbereitung ohne (komplexe) Bürgerbeteiligung Extra-Veranstaltungen und Extra-Kommunikation stattfinden müssen. Zusätzlich zum anderen, weil es sich in vielen Fällen um einen Prozess handelt, der über eingeübte Standardprozesse hinaus durchgeführt wird und daher die routinisierten Abläufe nicht unterstützt.

Vereinzelt geäußert wird auch der Eindruck eines schlechten Verhältnisses von Aufwand und Ertrag bei komplexen Bürgerbeteiligungsverfahren. Da aber bisher in den einzelnen

Prozessen weder der Aufwand noch der Ertrag erhoben wird, ist ein solcher Eindruck schwer zu objektivieren. Mehrfach wurde jedoch in diesem Zusammenhang betont, dass in bisherigen Beteiligungsprozessen auch hilfreiche Anregungen von Seiten der Bürgerinnen und Bürger eingebracht worden seien, die zur Planverbesserung beigetragen hätten. Es wurde ebenso darauf hingewiesen, dass Bürgerbeteiligung, wenn sie richtig eingesetzt würde, Prozesse auch beschleunigen könne, da durch die fokussierte Aufmerksamkeit Ressourcen für ein Projekt eingesetzt würden, um beispielsweise Termine zu halten, die sonst nicht gesetzt würden. Eine gelungene Beteiligung führe zudem zu einer höheren Identifikation der Beteiligten mit dem Projekt.

Eine Erhebung von Aufwand und Ertrag ist nicht trivial. Die in der Regel bei Bürgerbeteiligung erwarteten Erträge (z.B. Planverbesserung, Legitimationserhöhung, erhöhte Identifikation, reduzierte Konfliktwahrscheinlichkeit, Bildungseffekte, ...) sind schwer zu quantifizieren. Da es sich zudem nicht um eine Laborsituation mit kontrollierbaren externen Faktoren handelt, in dem das gleiche Beteiligungsverfahren einmal in Variante a) – komplex, und einmal in Variante b) – standardisiert, durchgeführt werden kann, wäre auch ein Vergleich des Verhältnisses von Aufwand a) zu Ertrag a) und Aufwand b) zu Ertrag b) nicht leistbar. Auch bei umfangreichen Erhebungen bliebe man auf plausible Schätzungen angewiesen. Das gleiche gilt auch für die Aufwandsseite. Auch hier sind die mit einem Verfahren verbundenen Aufwände schwer von fiktiven Aufwänden abzugrenzen, die bei einer anderen Durchführung von Beteiligung entstanden wären.

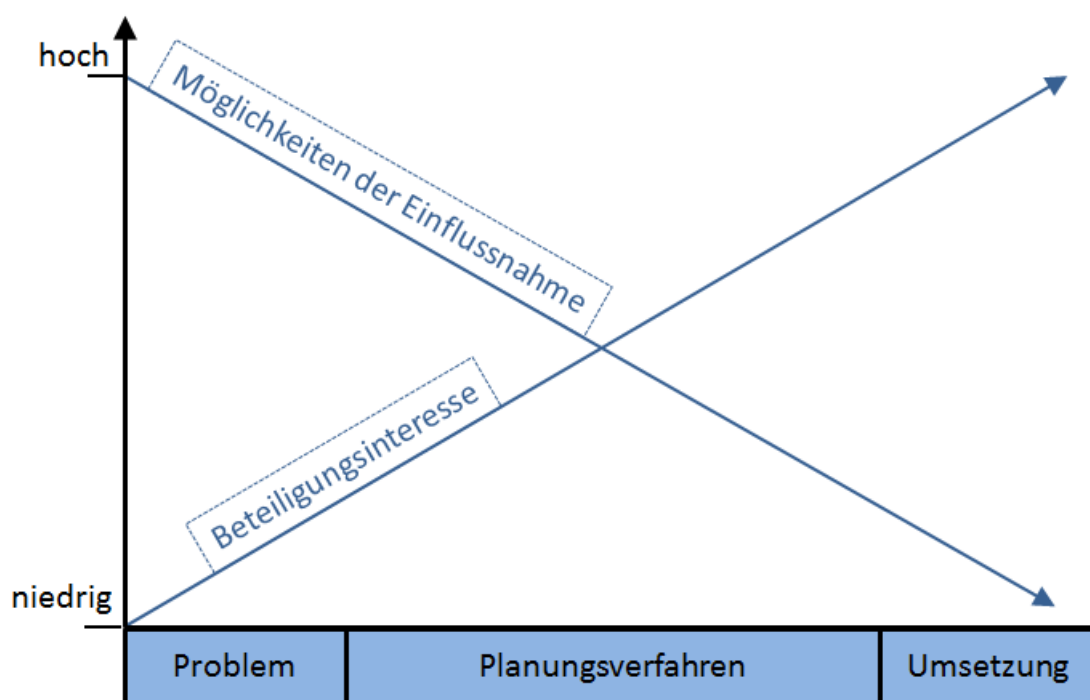
Vereinzelt wurde auch der Eindruck geäußert, der Beirat arbeite nicht „effektiv“. Im Resümee des Beirates über seine Arbeit seit 2016, taucht diese Einschätzung nicht auf (Beirat Bürgerbeteiligung 2019). Die auch geäußerte These, der Beirat tage zu oft („14-tägig“ wurde genannt), konnte anhand der im Ratsinformationssystem verzeichneten Sitzungstermine (bisher laut Ratsinformationssystem sechs für 2019 bis einschließlich November und sieben für 2018) nicht bestätigt werden. Hier scheint sich eventuell aus einem engen Takt zu Beginn des Jahres 2019 (Sitzungen des Beirates am 8.3., 15.3. und 29.3.19) ein Bild zu ergeben, das zu einer etwas verzerrten Gesamtwahrnehmung führt.

#### **4.2.3. Zeitpunkt der Beteiligung**

In den Interviews ist weiterhin deutlich geworden, dass das Spannungsfeld nicht aufzulösen ist zwischen dem Wunsch nach einer möglichst frühen Beteiligung der Bürgerschaft zu einem Vorhaben – eigentlich am besten, wenn es nur erste Überlegungen und noch gar kein Vorhaben gibt – und einer möglichst umfangreichen Information über Für und Wider, Rahmenbedingungen, Einschätzungen, Gutachten, ....

Ergänzt wird dieses leicht nachvollziehbare Dilemma dadurch, dass ein großer Teil der Bevölkerung sich nicht ständig mit noch nicht ausgereiften Überlegungen zu möglichen Entwicklungsoptionen beschäftigen möchte, sondern sich erst dann um Vorhaben kümmert und sich beteiligen will, wenn klar absehbar ist, welche Auswirkungen sie auf das eigene Leben haben. Problematisch ist dabei, dass in Projektphasen, in denen dies möglich ist, oft kaum noch Änderungsmöglichkeiten an grundsätzlichen Ausrichtungen eines Vorhabens bestehen. Dieses als „Beteiligungsparadoxon“ bekannte Phänomen ist vom Grundsatz her ebenfalls nicht aufzulösen (Reinert 2003).

Beide Phänomene sind als Sachverhalte zu akzeptieren und auch immer wieder deutlich zu kommunizieren.



(Eigener Entwurf nach Reinert 2003, S. 38)

Abbildung 1: Das Beteiligungsparadoxon

#### **4.2.4. Grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten**

Besonders problematisch sind – für alle Beteiligten – die Projekte, in denen es einen grundsätzlichen Dissens über ihre Sinnhaftigkeit gibt („Ja“- oder „Nein“-Entscheidungen). Solange bei allen Beteiligten eine Haltung vorherrscht wie „*Grundsätzlich könnte ich mir das ja vorstellen, aber es müsste eher so statt anders aussehen*“ oder „*Die Idee finde ich schlecht, aber vielleicht wäre dieses oder jenes eine Lösung*“ (differenzierende Entscheidungen, die sowohl den Ja- als auch den Nein-Fall variieren können), ist eine Einigung leichter zu erzielen.

Um in einer Frage, die im Grundsatz unterschiedlich bewertet wird und in der es nicht möglich ist, das Ja oder Nein etwas zu variieren, dennoch miteinander ins Gespräch zu kommen und mehr Interessen in die Abwägung von Entscheidungen einzubeziehen, kann es hilfreich sein, die Ebene des Gesprächs zu wechseln. Um das Beispiel des Viktoriakarrees noch einmal aufzugreifen: Statt über Branchenmix und Fassadengestaltung müsste dann zuerst über die Ausrichtung der Innenstadt diskutiert werden. Eine solche Diskussion könnte dann in einen Zielbeschluss des Stadtrates münden, auf den sich alle weiteren Diskussionen auf einer detaillierteren Ebene dann beziehen können.

#### **4.2.5. Breite Beteiligung**

Konsens herrschte bei allen Befragten, dass sich im Idealfall möglichst breite Schichten der Bevölkerung an der Diskussion zu Vorhaben der Stadtentwicklung beteiligen können und sollten. Niemand äußerte den Wunsch, bestimmte Gruppen der Bevölkerung von der Beteiligung auszuschließen. Annähernd alle Befragten beklagten, dass sich im Wesentlichen die Mittelschicht beteiligt. Jugendliche, Menschen mit Migrationshintergrund und Familien würden sich hingegen kaum beteiligen.

Ausdrücklich wurde von einigen Gesprächspartnerinnen und -partnern der Eindruck geschildert, es kämen zu Beteiligungsveranstaltungen besonders die Gegner eines vorgeschlagenen Projektes und die direkt und im räumlich engeren Bereich betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Hierdurch würde ein verzerrtes Bild insbesondere bei Projekten entstehen, die über einen überschaubaren kleinräumigen Bereich hinaus Bedeutung für die gesamte Stadt hätten. Die berechtigten individuellen Interessen von Anliegern dominierten in diesen Fällen die Diskussion und gemeinwohlorientierte Sichtweisen wären unterrepräsentiert.

Um Beteiligung auf eine breitere Basis zu stellen, würden in Bonn folgende Mittel bereits genutzt: Persönliche Einladung zufällig aus dem Einwohnermelderegister gezogener Personen, aufwändige Verfahren wie „Planungs-Cafés“ mit vielen Ansprechpartnerinnen und -partnern. Die Resonanz wurde jedoch als überschaubar eingeschätzt.

Grundsätzlich bietet das Beteiligungsportal Bonn-macht-mit für alle Bewohnerinnen und Bewohner mit Internetzugang und –kompetenz einen schwellenarme Möglichkeit der Information über Beteiligungsprojekte. Zusätzlich kann über die Seite im Fall aktueller Beteiligungsprojekte häufig auch die Möglichkeit der Online-Partizipation genutzt werden. Diese Möglichkeiten werden von zahlreichen Bürgerinnen und Bürgern auch genutzt (7.500 registrierte Abonnentinnen und Abonnenten). Diese Möglichkeit besteht grundsätzlich auch für Einwohnerinnen und Einwohner, die selbst nicht über einen Zugang zum Internet verfügen. Über frei und kostenlos zugängliche Computer in fünf städtischen Bibliotheken können diejenigen ohne eigenen Netzzugang Online-Elemente von Beteiligung während der Öffnungszeiten nutzen.

Bisherige Studien lassen aber vermuten, dass mit Online-Beteiligungsmöglichkeiten eher Gruppen angesprochen werden, die sich auch in anderen Formaten beteiligen. Die Gruppen, die sich offline weniger beteiligen, werden auch online schwerer erreicht (vgl. Wiegandt u.a. 2018:17).



## 5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Im Angebot zur Evaluation hatten wir vorgeschlagen, unterschiedliche Perspektiven auf die Beteiligungspraxis in Bonn zu erheben. Die Ergebnisse dieser Erhebung sind im vorigen Kapitel dargestellt. Bevor wir im Folgenden Vorschläge für ein Evaluationskonzept vorstellen (Kapitel 5.3), werden wir zuerst einige Anmerkungen zur Beteiligungspraxis in Bonn (Kapitel 5.1) und zu Verbesserungen im alltäglichen Umgang mit den Leitlinien darstellen (Kapitel 5.2), wie sie sich aus unserer externen Sicht ergeben.

### 5.1. Anmerkungen zur Beteiligungspraxis in Bonn

Unsere Schlussfolgerungen aus den geschilderten Perspektiven auf die bisherige Beteiligungspraxis in Bonn lassen sich in vier Thesen gliedern, die im Folgenden erläutert werden:

- Haltung reflektieren
- Kommunikation verbessern
- Repräsentativität erhöhen und
- gutes Handwerk sicherstellen

#### 5.1.1. Haltung reflektieren

Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung sind – wie in Kapitel 3 geschildert – ein wichtiger Rahmen, der auch über unterschiedliche Legislaturperioden hinweg eine Verlässlichkeit für alle an der Stadtentwicklung Interessierten garantieren soll. Leitlinien allein reichen jedoch für eine gute Bürgerbeteiligung nicht aus – „*Papier ist geduldig*“. Aus vielen Anmerkungen unterschiedlicher Akteure in Bonn und aus den Vergleichsstädten ist uns deutlich geworden, dass für eine gelingende Beteiligungskultur die Haltung aller Akteure zur Bürgerbeteiligung den eigentlichen Kern darstellt. Dies gilt sowohl nach innen in die einzelnen Ämter der Verwaltung hinein als auch in besonderem Maße nach außen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Leitlinien formulieren im Idealfall die dieser Haltung zugrundeliegenden Werte und Normen und übersetzen dies in konkrete Strukturen und Prozesse.

Kurz zusammengefasst findet sich diese angestrebte Haltung in den „10 Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung Bonn“:

- 1 *Einbindung der Bonner Einwohnerinnen und Einwohner*
- 2 *Frühzeitigkeit & Transparenz*
- 3 *Klare Zielsetzungen & Ergebnisoffenheit*

- 4 *Sorgfältige Konzeptentwicklung und Prozessgestaltung*
- 5 *Ermutigung zur Mitwirkung*
- 6 *Transparente Prozessgestaltung*
- 7 *Fairness & Spielregeln im Beteiligungsprozess*
- 8 *Gemeinsame Verantwortung der Akteure*
- 9 *Verlässlicher Umgang mit den Ergebnissen der Beteiligung*
10. *Evaluation & Reflexion“*

(Arbeitsgruppe Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn 2014, S.9).

Die in den Leitlinien ausformulierten Qualitätskriterien enthalten zahlreiche Zielformulierungen, die in der Realität nicht von allen Interviewpartnerinnen und –partnern als bereits eingelöst wahrgenommen werden. Hier einige Beispiele, die in den geführten Interviews implizit oder explizit kritisch kommentiert wurden. Die Kritik lässt sich in drei Bereiche unterscheiden:

### **Selbstverständnis frühzeitiger umfassender Information und Beteiligung**

In den Leitlinien finden sich dazu beispielsweise folgende Formulierungen:

- *„Die Bundesstadt Bonn setzt sich zum Ziel, Bürgerbeteiligung zum selbstverständlichen Teil der politischen Meinungs- und Entscheidungsfindung zu machen“*
- *„Bürgerbeteiligung in Bonn setzt dann an, wenn bei einem kommunalen Vorhaben wesentliche Weichen noch nicht gestellt sind.“*
- *„Frühzeitigkeit bedeutet, dass die Grundüberlegungen zu beteiligungsfähigen Vorhaben so früh wie möglich – in der Regel aber spätestens drei Monate vor der Erstberatung im Rat oder seinen Ausschüssen – veröffentlicht werden.“*
- *„Die Einwohnerinnen und Einwohner Bonns werden im Laufe der verschiedenen Entscheidungsphasen eingebunden, wenn wesentliche Weichenstellungen anstehen.“*
- *„Im Beteiligungsprozess werden den Beteiligten alle wesentlichen Informationen zugänglich gemacht und laufend aktualisiert.“*
- *„Die Abwägung der Gemeinwohlintereessen und der Interessen einzelner Gruppen ist kontinuierlich Gegenstand von Beteiligungsprozessen. (...) Wie diese Abwägungsprozesse die Entscheidungsfindung bestimmt haben, wird nachvollziehbar öffentlich erläutert.“*

(Arbeitsgruppe Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn 2014, S. 9-11)

Besonders von Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft und der Opposition ist der Eindruck geäußert worden, dass es in der Vergangenheit zahlreiche Vorhaben gab, in denen wesentliche Entscheidungen ohne jede Beteiligung getroffen wurden, im Laufe des Verfahrens nicht umfassend und kontinuierlich informiert wurde und Abwägungsentscheidungen der Verwaltung und der Politik nicht nachvollziehbar erläutert wurden. Dies führt bei einigen engagierten Bürgerinnen und Bürgern zu einer kritischen Haltung gegenüber dem kommunalen Planungs- und Verwaltungshandeln. Diese kritische

Haltung bezieht sich nicht nur auf die jeweilige Sache, sondern führt zu einem generellen Misstrauen gegenüber dem Vorgehen der kommunalen Politik und Verwaltung.

### **Differenzierte Kommunikationsstrategie**

In der Erläuterung der Qualitätskriterien wird das Selbstverständnis von Information und Beteiligung weiter ausgeführt:

- *„Das Beteiligungskonzept enthält auch Kommunikationsstrategien, die zu den ausgewählten Bevölkerungsgruppen und Akteuren passen und sich an den jeweils individuell angemessenen Zugangswegen orientieren. Das Augenmerk gilt dabei auch niedrighwelligen und aufsuchenden Strategien, die darauf zielen, partizipationsferne und schwer erreichbare Bevölkerungsgruppen (...) anzusprechen und in den Beteiligungsprozess einzubeziehen.“*
- *„Die Informationen werden klar, übersichtlich, nachvollziehbar und in bürgerfreundlicher Sprache zielgruppengerecht aufgearbeitet und in geeigneter Weise übermittelt und öffentlich gemacht.“*

(Arbeitsgruppe Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn 2014, S. 9-11)

Die Informationen zu Projekten und Prozessen wurden von mehreren Gesprächspartnerinnen und -partnern als nicht ausreichend und nicht verständlich genug aufbereitet wahrgenommen. Besonders die Ansprache von schwierig zu erreichenden Zielgruppen werde kaum ernsthaft angegangen. An die Praktiken der Beteiligung in den Referenzstädten sei in diesem Zusammenhang erinnert. Hier kann auf umfangreiche Bemühungen aus Darmstadt verwiesen werden, wo besondere Zielgruppen mit extra aufbereiteten Medien in leichter und einfacher Sprache adressiert werden und eine aufsuchende Beteiligung durch mobile Stände auf Stadtfesten o.ä. zum festen Bestandteil der Beteiligungsakteure gehört (s. auch Kapitel 4.1.3). Dabei muss jedoch bedacht werden, dass insbesondere für eine persönliche Präsenz „in der Fläche“ ausreichende Ressourcen bereitgestellt werden müssen.

### **Akzeptanz und Verlässlichkeit von Entscheidungen**

In den Leitlinien wird auch gefordert, dass nach umfassender Beteiligung die von den demokratisch legitimierten Gremien getroffenen Entscheidungen akzeptiert werden:

- *„Alle Ideen und Meinungen haben ihre Berechtigung, die vereinbarten Zwischenergebnisse und getroffenen Entscheidungen werden von allen beteiligten Akteuren respektiert.“*
- *„Alle Beteiligten verständigen sich in den vereinbarten Spielregeln darauf, die Entscheidungen der politischen Gremien zu akzeptieren und mitzutragen.“*

(Arbeitsgruppe Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn 2014, S. 11)

In unseren Gesprächen wurde insbesondere, aber nicht ausschließlich von Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung und der Mehrheitskoalition, der Eindruck vermittelt, dass einige

Bürgerinnen und Bürger und auch einige Ratsmitglieder einmal getroffene Entscheidungen demokratisch legitimierter Gremien nicht akzeptieren. Ein Interviewpartner drückte es folgendermaßen aus: *„Hier scheint bei einigen der Wunsch nach mehreren Nachspielzeiten zu bestehen, wenn das eigene Wunschergebnis in der regulären Spielzeit nicht erreicht worden ist.“* Nicht in Frage gestellt wird dabei von allen Gesprächspartnerinnen und –partnern das verbrieftete Recht auf Bürgerbegehren und –entscheide, wobei viele Interviewpartnerinnen und –partner den Wunsch äußern, möglichst ohne die Nutzung dieser Einspruchsmöglichkeiten, die Zeit und Geld binden, eine weitgehend konsensuale Lösung zu erzielen.

In den letzten Jahren wurden verschiedene stadtentwicklungspolitisch bedeutende Entscheidungen getroffen, bei denen von einigen Gesprächspartnerinnen und –partnern eine frühzeitige umfassende Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger vermisst wurde. Für die nicht rechtzeitige Einbindung der Bürgerinnen und Bürger wurden die Beispiele Viktoriakarree und verschiedene Aspekte der Bäderfrage konkret genannt. In diesen beiden Fällen hätten die aufwändigen Beteiligungsverfahren zu spät angesetzt. Auch die neueren Entscheidungen zur Verkehrsführung City-Ring und Kaiserstraße und zur Erarbeitung des Masterplans Bundesviertel ließen sich hier anführen. In allen Fällen bildeten sich Initiativen aus der Zivilgesellschaft, die die jeweiligen Vorhaben der Stadt im Nachgang in Frage stellten. Eine frühzeitigere Einbindung hätte dazu beitragen können, die Vorbehalte und kritischen Einstellungen aus der Bürgerschaft zu reduzieren, weil es in Teilen der Bürgerschaft nicht nur um die Sache selbst geht, sondern auch um den Eindruck, dass Entscheidungen intransparent und hinter verschlossenen Türen frühzeitig getroffen werden und damit Beteiligung wirkungslos bleiben muss.

Die in den Leitlinien bereits formulierte Haltung, möglichst frühzeitig und ernsthaft zu beteiligen und gleichzeitig dann aber politische Entscheidungen zu respektieren, lässt sich nicht verordnen. Insbesondere die gewählten Vertreterinnen und Vertreter im Rat und seinen Ausschüssen sowie die Verwaltung können dazu beitragen, durch eine immer wieder aufs Neue praktizierte Selbstverständlichkeit der Beteiligung, eine immer wieder aufs Neue praktizierte Offenheit für Anregungen von außen und eine immer wieder aufs Neue Erklärung des eigenen Tuns für „Nicht-Profis“ diese formulierten Idealvorstellungen Realität werden zu lassen. Verwaltungshandeln einschließlich der Zwänge, in denen die Akteure stecken, ist für die Bürgerinnen und Bürger nichts Selbstverständliches. Es muss immer wieder erklärt werden.

Diese Forderung nach einer Offenheit richtet sich jedoch gleichermaßen auch an die Bürgerschaft. Unabhängig davon, ob es sich um organisierte Vereine / Verbände, Bürgerinitiativen oder als einzelne Bürgerinnen oder Bürger handelt, kann verlangt werden, dass die geforderte Haltung, die in den Leitlinien zum Ausdruck kommt, auch von der Bürgerschaft immer wieder aufs Neue gelebt wird.

Weder dem Verwaltungshandeln und der Politik einer Mehrheitskoalition noch der Oppositionspolitik und dem zivilgesellschaftlichen Engagement in seinen vielfältigen Ausprägungen ist damit gedient, auf Dauer eine „Wir gegen die“-Stimmung aufkommen zu lassen. Selbst bei Enttäuschungen im Miteinander gibt es keine ernstzunehmende Alternative zu einem Einfordern der dargestellten Haltung von sich und anderen – immer wieder aufs Neue.

Zum Schluss dieses Abschnittes sei noch erwähnt, dass in allen besuchten Referenzstädten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die für Beteiligung zuständig waren, ausdrücklich formuliert haben, wie wichtig für sie und ihre erfolgreiche Arbeit eine Unterstützung von „oben“ ist. Namentlich wurde immer wieder der Oberbürgermeister genannt. Diese Unterstützung erleichtert den für Beteiligung Zuständigen insbesondere die Kommunikation mit ihren Kolleginnen und Kollegen in den Fachverwaltungen.

### **5.1.2. Kommunikation verbessern – Vorschlag für ein Pilotprojekt**

Nahezu alle Gesprächspartnerinnen und –partner waren sich grundsätzlich einig, dass eine gute Information und Kommunikation entscheidend für stadtentwicklungspolitische Projekte generell und für gelingende Bürgerbeteiligung im Besonderen ist. Die Anforderung an eine gute Information und Kommunikation gilt nach innen – also innerhalb der Verwaltung selbst und zur Politik – aber in besonderem Maße auch nach außen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Positiv ist hier sicherlich die in Bonn vorhandene Präsenz der Bürgerbeteiligung auf einer eigenen digitalen Plattform. Was dann aber hier wie auch bei klassischen analogen Informations- und Kommunikationsformaten im Einzelfall als „gut“ bewertet wird und wie viele Ressourcen für eine solche gute Information und Kommunikation zur Verfügung stehen, wird unterschiedlich gesehen.

Grundsätzlich müssen diejenigen, die sich regelmäßig professionell (Verwaltung) oder ehrenamtlich (Politik) mit dem Thema Stadtentwicklung beschäftigen, Bürgerinnen und Bürgern immer wieder aufs Neue erklären, wie Stadtentwicklung „funktioniert“. Damit sind sowohl der gesetzliche Rahmen mit allen Vorschriften und Gestaltungsmöglichkeiten gemeint als auch die bestehenden Optionen der Beteiligung – bis hin zu den Möglichkeiten des Bürgerbegehrens/-entscheidungs und der Klage gegen Satzungen oder Verwaltungsakte.

Daher ist die Aufgabe einer Aufklärung über Beteiligungsmöglichkeiten in den Leitlinien nicht nur von der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung zu fordern, sondern es sind auch Ressourcen bereitzustellen, so dass eine solche Aufklärung und Schulung auch für breite Schichten der Bevölkerung zielgruppengerecht erfolgen kann.

Wenn eine aufgeschlossene und ehrliche Haltung gegenüber einer respektvollen Beteiligung auf allen Seiten existiert, die im vorigen Kapitel eingefordert wurde, sollte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an wegweisenden Planungen und Entscheidungen

selbstverständlich sein. Die in Kapitel 2 genannten Vorteile von Beteiligung erfordern von den „Profis“ (Verwaltung und Politik) Anstrengungen, die Bürgerschaft zu möglichst viel Beteiligung einzuladen:

- Beteiligung kann Informationen und Anregungen liefern und so Pläne und Projekte inhaltlich verbessern,
- Beteiligung kann frühzeitig Widerstände in Erfahrung bringen und so zu konsensualen Lösungen beitragen bzw. Abstimmungsprozesse beschleunigen,
- Beteiligung kann zu einer stärkeren Identifikation mit den Plänen und Projekten führen und damit Bürgerinnen und Bürger auch zum eigenen Handeln anregen,
- Beteiligung birgt Chancen, einer Politikverdrossenheit zu begegnen und Bürgerinnen und Bürger bei politischen Entscheidungen stärker mitzunehmen

(vgl. Selle 2005, S. 395ff.; hier nur ausgewählte Aspekte).

Die in einigen Gesprächen geäußerten Klagen über mangelnde Beteiligung großer Teile der Bevölkerung lassen verschiedene denkbare Schlussfolgerungen zu:

- Entweder ist das Angebot, an Beteiligung teilzunehmen, nicht einladend genug (Inhalt, Format, Vertrauen, Erreichbarkeit, Information, ...),
- oder denjenigen, die nicht teilnehmen, ist das jeweilige Vorhaben und seine potenziell möglichen unterschiedlichen Ausprägungen nicht so wichtig,
- oder sie vertrauen darauf, dass die demokratisch legitimierten Vertreterinnen und Vertreter mit den „Profis“ aus der Verwaltung schon eine gute Entscheidung treffen.

Auch eine Mischung aus diesen Einstellungen ist denkbar.

Die bisher genutzten Maßnahmen beispielsweise der Bewerbung von Veranstaltungen zur Bürgerbeteiligung (Pressemitteilungen, eigene Newsletter, eigene Homepage, Bonn-macht-mit.de, direkte Anschreiben zufällig ausgewählter Bürgerinnen und Bürger) führen mal mehr, mal weniger zu einer Beteiligung breiter Schichten der Bevölkerung. Insbesondere ökonomisch schwächer gestellte Gruppen, jüngere Menschen, Menschen mit Beeinträchtigungen und Menschen mit Verpflichtungen gegenüber Kindern oder anderen Angehörigen werden mit diesen Mitteln nach Aussagen der Gesprächspartnerinnen und -partner kaum erreicht. Das wird vielfach beklagt und zum Teil auch als unabänderlich hingenommen.

Hierzu ist anzumerken, dass die Selbstverpflichtung, die schon im Kapitel 5.1.1 „Haltung reflektieren“ angesprochen wurde, *„klar, übersichtlich, nachvollziehbar und in bürgerfreundlicher Sprache zielgruppengerecht“* zu kommunizieren, aus unserer Sicht kaum eingehalten wird. Ohne im Rahmen dieser Evaluation systematisch und umfassend Untersuchungen zur Kommunikation von Vorhaben und Möglichkeiten der Beteiligung vorgenommen zu haben, ist unser durch Stichproben geprägter Eindruck trotz aller wohl gemeinter Bemühungen und Anstrengungen, auch neue digitale Medien wie die Plattform

„Bonn-macht-mit“ einzusetzen, dennoch der, dass häufig weder klar, noch übersichtlich, noch nachvollziehbar, noch in bürgerfreundlicher Sprache, noch zielgruppengerecht kommuniziert wird. Betrachtet man abstrakt den Prozess eines Vorhabens von ersten Ideen über Konzepte, Prüfungen, Studien, Planungen bis hin zu Entscheidungen, Umsetzungen und möglicherweise Evaluationen, ist den Verfassern kaum ein Projekt der Stadt bekannt, in dem über alle Phasen hinweg umfassend, *„klar, übersichtlich, nachvollziehbar und in bürgerfreundlicher Sprache zielgruppengerecht“* kommuniziert worden wäre.

Diese Bewertung mag hart klingen, wir regen jedoch ausgehend von diesem Eindruck an, die Kommunikation systematisch zu untersuchen und zu verbessern. Wir regen an, eine Arbeitsgruppe aus einigen Fachverwaltungen, der Öffentlichkeitsarbeit, der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung und gegebenenfalls externen Unterstützerinnen oder Unterstützern einzuführen, die als Pilotvorhaben in einem konkret anstehenden, im Ideenstadium befindlichen Projekt eine umfassende, regelmäßig aktualisierte Kommunikation entwirft, die eben *„klar, übersichtlich, nachvollziehbar und in bürgerfreundlicher Sprache zielgruppengerecht“* gestaltet ist. Zielorientierung des Pilotprojektes wäre es, alle zu erreichen, von denen angenommen wird, dass das Projekt ihre Interessen berührt. Hierfür ist eine Kooperation zwischen der Koordinierungsstelle und den Fachverwaltungen erforderlich. Den beteiligten Akteuren ist unter anderem eine redaktionelle Begleitung zur Seite zu stellen, die Anregungen gibt und Reflektion anstößt. Dieses Pilotvorhaben sollte ausführlich dokumentiert und mit Blick auf erfolgreiche und weniger erfolgreiche Instrumente und dafür notwendige Ressourcen von unabhängiger Seite ausgewertet werden, um Schlüsse für eine Übertragbarkeit in den Regelprozess zu ziehen.

Das Dilemma, möglichst frühzeitig und gleichzeitig möglichst umfassend informieren zu wollen, ist grundsätzlich nicht aufzulösen. Nach den Eindrücken aus den geführten Gesprächen ist eine frühzeitige Information einer späteren abgesicherteren Information vorzuziehen. Erforderlich ist dabei der klare Hinweis auf die notwendigerweise begrenzte Informationslage. Insbesondere bereits getätigte Abwägungen, die „Profis“ gegebenenfalls selbstverständlich erscheinen, sind zu kommunizieren. Im Rahmen des angeregten Pilotvorhabens sollten diese manchmal implizit getroffenen Abwägungen herausgearbeitet und ausdrücklich kommuniziert werden.

Der vereinzelt geäußerte Eindruck, die Stadt Bonn würde im Vergleich zu anderen Städten besonders umfassend informieren und kommunizieren, kann insbesondere nach den Gesprächen mit den Verantwortlichen für Beteiligung in den genannten Vergleichsstädten (s. Kapitel 4.1) nicht bestätigt werden. Betrachtet man beispielsweise die Einträge in der Vorhabenliste, so stellen sich diese qualitativ sehr heterogen dar. Mit Blick einer Einwohnerin oder eines Einwohners, die oder der sich konkret über ein Vorhaben informieren will, sind häufig nur wenig zielführende Informationen zu finden. Dokumente sind nicht verlinkt, Einträge sind veraltet und ohne Datumsangabe nicht einzuordnen, die Sprache ist nicht leicht verständlich.

Es scheint den Verantwortlichen aus den Fachverwaltungen oft schwer zu fallen, die Sicht von außen einzunehmen. Hier wäre eine externe Begleitung durch das Presseamt oder externe Expertinnen und Experten hilfreich. Welche Unterstützung hilfreich ist, könnte in dem angeregten Pilotprojekt untersucht werden.

### **5.1.3. Repräsentativität erhöhen**

Mit einer positiven Haltung, also einem klaren Bekenntnis zur Selbstverständlichkeit einer Beteiligung und einer umfassenden, nach Zielgruppen differenzierenden Kommunikation ist für die Frage der Erhöhung der Repräsentativität in Beteiligungsverfahren bereits einiges gewonnen. Ohne eine Anpassung der derzeitigen Beteiligungsformate, die wir zur Veranschaulichung einmal „FAZ-Beteiligung“ nennen wollen – die sich also sehr stark an ein Bildungsbürgertum richten – wird es aber nicht möglich sein, breite Schichten zur Beteiligung an Vorhaben zu motivieren.

Der gerade von Vertreterinnen und Vertretern der Politik oft geäußerte Eindruck, dass sich an Beteiligungsverfahren fast nur Menschen beteiligen, die kritisch zu einem Projekt eingestellt sind, könnte durch die Erhöhung des Anteils breiter Schichten der Bevölkerung verändert werden:

- Zum einen sollen diejenigen Gruppen stärker eingebunden werden, die sich in der Regel seltener in die bisherigen Beteiligungsprozesse einbringen, weil sie – als Vermutung – über geringe zeitliche Ressourcen verfügen oder sie die Ansprache nicht als anschlussfähig wahrnehmen. Zu erinnern ist hier zudem an die Erfahrungen aus Heidelberg (Kapitel 4.1.1), in Beteiligungsverfahren aktiv mit Multiplikatoren zusammenzuarbeiten, die die Interessen von nicht artikulationsfähigen Minderheiten vertreten. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den vorhandenen Einrichtungen des Quartiersmanagements oder Vertreterinnen und Vertreter lokaler Vereine sind hier potenzielle Ansprechpartner. Auch hier ist auf die dafür erforderlichen Ressourcen hinzuweisen.
- Zum anderen sollen aber auch all diejenigen erreicht werden, die vielleicht nicht im direkten Umfeld eines Projektes von dessen Auswirkungen betroffen sind, als Einwohnerinnen oder Einwohner der Stadt aber sehr wohl von dem Projekt berührt werden – zum Beispiel vom Einfluss eines einzelnen Quartiers auf die Gesamtattraktivität der Stadt.

Am Beispiel des Viktoriakarrees lässt sich dies gut veranschaulichen: Es sollten sich alle, also auch die Bewohnerinnen und Bewohner der gesamten Stadt einbringen. Dazu gehören nicht nur die jetzigen Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Mieterinnen und Mieter des Viktoriakarrees und der direkten Umgebung, sondern eben auch Bürgerinnen und Bürger beispielsweise aus Beuel oder Bad Godesberg, da



sie von der Frage, wie eine zentrale Fläche der Bonner Innenstadt genutzt wird, als häufige Besucher der Innenstadt durchaus betroffen sein können.

Erwähnt werden soll hier am Rande auch, dass die demokratisch durch Wahlen legitimierten Vertreterinnen und Vertreter nicht davon ausgehen können, aktuell von breiten Schichten der Bevölkerung gewählt worden zu sein. Dies wird hier nur angeführt, da in den Interviews von einigen Gesprächspartnerinnen und -partnern das Verhältnis von Wahlen und Beteiligung bzw. der Legitimation der Politik erwähnt und damit der Eindruck erweckt wurde, Wahlen seien repräsentativ und Beteiligung nicht (vgl. auch Kapitel 4.1.1). In Bonn streut beispielsweise die Wahlbeteiligung bei der Bonner Kommunalwahl (Werte 2014 ohne Briefwahl), zwischen ca. 18% im Stimmbezirk „Tannenbusch-Mitte“ und 54% im „Musikerviertel-Ost“ (Bundesstadt Bonn 2014). Die gesamte Wahlbeteiligung (inkl. Briefwahl) lag 2014 bei 56 %. Das schmälert aus unserer Sicht nicht die Legitimation des Bonner Stadtrates, verbietet jedoch eine Kritik an einer zu einseitig ausgerichteten Mitwirkung in Beteiligungsverfahren.

Gerade die Beteiligung an konkreten Vorhaben der Stadtentwicklung könnte – die entsprechende Haltung und eine zielgruppengerechte Kommunikation und Ansprache vorausgesetzt – Bürgerinnen und Bürgern ihre konkreten Einflussmöglichkeiten auf konkrete Politik greifbar machen und damit zu einer Stärkung der lokalen Demokratie beitragen.

Für die besondere Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen, die auch in den Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn mehrfach ausdrücklich erwähnt werden, findet sich in der Gemeindeordnung Baden-Württemberg in §41a folgende Formulierung: *„Die Gemeinde soll Kinder und muss Jugendliche bei Planungen und Vorhaben, die ihre Interessen berühren, in angemessener Weise beteiligen. Dafür sind von der Gemeinde geeignete Beteiligungsverfahren zu entwickeln.“* Besonders der zweite Satz macht deutlich, dass es in Baden-Württemberg die Aufgabe der Gemeinde darstellt, für diese Zielgruppe geeignete Verfahren zu entwickeln. Sie kann sich nicht damit zufrieden geben, nur wenige zu erreichen. Dies kann unseres Erachtens als gutes Beispiel für Bonn dienen und grundsätzlich für jede Zielgruppe gelten. (<https://dejure.org/gesetze/GemO/41a.html>)

Die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen wird auch in den Bonner Leitlinien an verschiedenen Stellen erwähnt, mit dem Tenor, dass diesen Gruppen besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden soll. Bis auf die konkrete Beteiligung bei der Gestaltung von Spielplätzen, die von mehreren Gesprächspartnerinnen und -partnern als erfolgreich dargestellt und gelobt wird, scheinen Kinder und Jugendliche in der Praxis von „normalen“ Stadtentwicklungsprojekten mit ihren spezifischen Interessen derzeit noch nicht ausreichend beteiligt zu werden. Hierfür wären der Anregung der Gemeindeordnung Baden-Württemberg folgend, „geeignete Beteiligungsformate“ zu entwickeln.

Als mögliche Elemente, die eine Erweiterung der Gruppe der sich Beteiligenden anregen können, seien beispielhaft genannt:

## Übergreifende Anregungen

- eine leichte bzw. einfache Sprache in Broschüren bzw. auf der Webseite. (dazu: Kellermann 2014)
- eine „normale“ bürgerfreundliche Sprache in der allgemeinen Kommunikation. In Ratsprotokollen, in Verwaltungsvorlagen, in Briefen an Bürgerinnen und Bürgern, in Pressemitteilungen, auf der Webseite sollte möglichst wenig Verwaltungs-, Juristen- oder Fach-Deutsch genutzt werden. Texte sind mit dem Blick zu schreiben, ob eine Bürgerin oder ein Bürger ohne Vorkenntnisse den Sachverhalt auch verstehen kann. Gegebenenfalls ist eine externe redaktionelle Unterstützung hilfreich sowie eine regelmäßige „Mini-Evaluation“ durch eine Kleingruppe zufällig ausgewählter Einwohnerinnen und Einwohner, die Texte aus allen Verwaltungsbereichen gelesen und Anregungen formulieren (auch Kapitel 5.2.1).

## Anregungen zu konkreten Beteiligungsformaten:

- Veranstaltungen vor Ort zu Möglichkeiten der Beteiligung allgemein oder auch zu konkreten Beteiligungsfällen – ggf. verbunden mit Festen oder anderen Veranstaltungen in einer Kooperation mit Akteuren der Zivilgesellschaft (Vereinen, Verbänden) wie sie in einigen der Referenzstädte durchgeführt werden
- niedrigschwellige Ansprache durch geschultes Personal, deren Hauptaufgabe das „Zuhören“ ist, inklusive systematischer Auswertung der gehörten Informationen
- regelmäßige Vor-Ort-Termine der Verwaltungsspitzen mit dem Ziel, die Auffassungen der Verwaltung vorzustellen und den Bewohnerinnen und Bewohnern gleichzeitig zuzuhören, um deren Wahrnehmungen und Ideen kennenzulernen. Die Praxis in Dortmund wurde uns positiv dargestellt. Dazu scheint eine Orientierung an einer räumlichen Ebene unterhalb der vier Bonner Bezirke sinnvoll.  
In allen Referenzstädten wurde auf die Ebene der „Quartiere“ verwiesen, wobei die Größe der Quartiere – auch wenn sie nicht quantitativ erhoben wurde – deutlich kleiner als die der Bonner Bezirke ist. Damit ist nicht gemeint, neue Verwaltungseinheiten einzuführen, sondern sich in der Kommunikation über Stadtentwicklung jeweils an die Ebene zu wenden, die betroffen ist und die der Lebenswelt der Bewohnerinnen und Bewohner eher entspricht. Eventuell ist eine solche Abgrenzung in der Verwaltung schon vorhanden (z.B. beim Zuschnitt der Gebiete, die ein Quartiersmanagement haben), sonst wäre sie zu entwickeln.
- gezielte Ansprache einer Stichprobe aus dem Melderegister als Einladung zu einzelnen Veranstaltungen, wie sie in Bonn in einigen Verfahren schon praktiziert wurde.

#### **5.1.4. Gutes Handwerk sicherstellen**

Wie bereits die vorgeschlagenen Aktivitäten im Kapitel 5.1.2, die redaktionelle und gestalterische Unterstützung bei Maßnahmen der Information und Kommunikation anregen, wird im folgenden Kapitel besonders zum Thema Moderation eine ähnliche Anregung gegeben. Darüber hinaus wird angeregt, eine fachliche Beteiligung (zum Beispiel nach Baugesetzbuch) von einer politischen Diskussion zu trennen.

##### *5.1.4.1. Gute Moderation*

Während die Kompetenzen zu Redaktion und Gestaltung von Texten in der Verwaltung sicher schon vorhanden sind und auch intern durch Weiterbildung ausgebaut werden können, ist eine Verbesserung des Verwaltungshandelns im Bereich der Moderation schwieriger. Nicht, weil die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieses Handwerkszeug nicht bereits beherrschten oder erlernen könnten, sondern weil ein erheblicher Anteil gelingender Moderation in der von außen wahrgenommenen Neutralität des Moderators bzw. der Moderatorin liegt. Selbst wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungen in einem konkreten konfliktträchtigen Projekt gar nicht beteiligt sind, aber die fachliche Kompetenz zur Moderation von Verfahren mitbringen, besteht bei ihrer Moderation immer die Gefahr, dass sie von Bürgerinnen und Bürgern als Teil des Akteurs „Stadt“ wahrgenommen werden. Dies erschwert Moderation insbesondere in Konfliktsituationen erheblich. Hier wurden uns einige Beispiele aus den Referenzstädten sehr deutlich genannt.

In Beteiligungssituationen, die nicht besonders konfliktbeladen sind, gilt eine solche Zurückhaltung von Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern hingegen weniger. Hier können und sollten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung, die über die nötigen Kompetenzen verfügen oder darin weitergebildet werden, durchaus Verfahren selbst entwickeln und moderieren. In Einzelfällen üben zum Beispiel in Wiesbaden diese Funktion die Mitarbeiterinnen der Stabsstelle selbst aus. Auch in Dortmund wird weitgehend auf externe Moderationen verzichtet. Wichtig dabei ist aber, dass die notwendigen zeitlichen, organisatorischen und finanziellen Ressourcen für diese eigenständige Aufgabe bereitgestellt werden.

Wichtig ist zudem, dass die beteiligten Akteure aus Verwaltung und Politik reflektieren, dass sie in der Regel eine Doppelrolle in der Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern haben, wenn es um Stadtentwicklung geht. Zum einen sind sie Garanten für gute, faire, neutrale Verfahren und zum anderen sind sie aber ebenso Partei. Spätestens nach ersten Richtungsentscheidungen ergibt sich diese Doppelrolle. Selbst wenn die handelnden Personen beide Aspekte dieser Rolle ernst nehmen, ist es nicht leicht, dies auch nach außen zu kommunizieren. Die eine Schlussfolgerung daraus ist, dass in konfliktbeladenen Beteiligungsprozessen eine neutrale Moderation hilfreich sein kann, die andere ist die, dass

politische Diskussion und fachliche Beteiligung zu trennen sind, wie im nächsten Kapitel ausgeführt wird.

In Beteiligungsprozessen – egal ob durch die Verwaltung selbst oder durch externe Moderatoren – ist darüber hinaus ein gutes Erwartungsmanagement ein sehr zentrales Element. Den Bürgerinnen und Bürgern muss zu Beginn der Beteiligung vermittelt werden, in welcher Rolle sie sich beteiligen (s. Kapitel 2).<sup>1</sup> Zu unterscheiden sind hier ganz deutlich Informations- von reinen Anhörungs- bis hin zu ausdrücklichen Mitwirkungsveranstaltungen. Wenn hier falsche Erwartungen bei den Bürgerinnen und Bürgern entstehen oder geweckt werden, ist Missmut oder Ärger gegenüber Verwaltung und Politik vorprogrammiert. Eine klare Ansage – also ein Erwartungsmanagement – ist hier immer wieder zwingend erforderlich, um Beteiligung nicht zu einem Wunschkonzert werden zu lassen. Insbesondere der Hinweis auf die in der Regel vorhandene Entscheidungsinstanz des Rates, der mit Blick auf gesamtstädtische Interessen Abwägungsentscheidungen trifft, ist für die Einordnung der Beteiligungsformate durch Bürgerinnen und Bürger sehr wichtig.

#### 5.1.4.2. *Politische Debatte von fachlicher Beteiligung trennen*

Im Rahmen einer bundesweiten Untersuchung von Widerstand gegen Wohnungsbauvorhaben haben Franziska Hettich und Bernd Faller jüngst einen Aspekt betont, der auch aus unserer Erfahrung für eine gelingende Beteiligung zentral ist:

*„Die Beteiligungsverfahren sind gegen Grundsatzkonflikte zu schützen. Die Beteiligungspraxis sollte durch eine Weiterentwicklung kommunaler Beteiligungsgrundsätze so gestärkt werden, dass die Rolle der Bürgerbeteiligung bei Planungsvorhaben klar herausgestellt wird und die Repräsentativorgane dadurch robuster gegenüber Partialinteressen und Minderheitenmeinungen werden. Dies kann allerdings nur gelingen, wenn auch Minderheitenpositionen einen Raum (außerhalb des konkreten Planungsfalls) zur Artikulation und Diskussion erhalten.“*

(Hettich und Faller 2019, S. 37)

Die Forderung nach einem Raum zur Artikulation und Diskussion von Minderheitenpositionen, also solchen, die in den Abstimmungen des Rates oder anderen

---

<sup>1</sup> In süffisanten Weise hat dies Klaus Selle in einem fulminanten Vortrag zum vhw-Verbandstag 2019 mit dem Motto „Vertrauen – Kontrolle – Transparenz“ am 21. November 2019 auf den Punkt gebracht, in dem er einen „alternativem“ Aufruf zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nach BauGB folgendermaßen formuliert:

*„Wir sind an Ihrer Meinung interessiert. Aber sie ist nur eine unter vielen. Es wird sich im Prozess der Abwägung zeigen, was daraus wird. Über das Ergebnis informieren wir Sie in einigen Jahren – mit Stufe zwei der Beteiligung.“*

zuständigen Gremien unterlegen sind oder gar nicht vertreten waren, halten wir für zentral. Immer wieder ist zu beobachten, dass in Beteiligungsveranstaltungen der Verwaltung politische Grundsatzdiskussionen stattfinden, die aus Sicht engagierter Bewohnerinnen und Bewohner wichtig, aber an diesem Ort in der Regel deplatziert sind. Die Veranstaltungen sind häufig darauf ausgelegt, Anregungen für konkrete Vorhaben zu erhalten, diese abzuwägen und für den Fall, dass sie die Abwägung mit den zahlreichen anderen Interessen überstanden haben, in einer überarbeiteten Planung aufzunehmen. Häufig werden bei solchen Beteiligungsverfahren aber nicht nur Anregungen gegeben, sondern politische Beschlüsse kritisiert. Als Adressat ist dann aber nur die Verwaltung anwesend, die diese Beschlüsse gar nicht gefällt hat und verpflichtet ist, sie sinnvoll umzusetzen.

Es fehlt nach unserer Wahrnehmung an einem Raum für die politische Diskussion von Vorhaben, die für die Stadtentwicklung relevant sind. Diese findet bisher nur in den Parteien und den gewählten politischen Gremien statt. Die Bewohnerinnen und Bewohner fühlen sich bei solchen Diskussionen von Seiten der Politik nur selten aktiv eingeladen, von einigen parteipolitisch motivierten Diskussionen – häufig im direkten Umfeld von Wahlen – einmal abgesehen.

Es wäre für eine gelingende Bürgerbeteiligung hilfreich, wenn der Rat – gegebenenfalls mit der gewählten Verwaltungsspitze – Formate entwickeln würde, um in wichtigen stadtentwicklungspolitischen Fragen mit den Bewohnerinnen und Bewohnern parteiübergreifend ins Gespräch zu kommen. Dazu reichen unseres Erachtens weder die Sprechstunden einiger Ratsmitglieder noch die Besuchertribüne des Ratssaals aus. Es bedarf offener Formate, in denen sowohl die Ratsmitglieder als auch die Bewohnerinnen und Bewohner Themen setzen können und die Möglichkeit haben, Ansichten und Zielvorstellungen so auszutauschen, dass für alle Beteiligten ein Erkenntnisgewinn stattfindet.

## **5.2. Anmerkungen zu den Leitlinien Bürgerbeteiligung**

Als Schlussfolgerung aus den erhobenen Perspektiven zur Bürgerbeteiligung in Bonn können wir zunächst feststellen, dass die Leitlinien Bürgerbeteiligung im überwiegenden Umfang einen guten Rahmen für die Partizipation in Bonn darstellen. Wir formulieren allerdings einige Ideen, wie die Leitlinien zukünftig noch besser genutzt werden können, um den Spagat zwischen zügigen und verlässlichen Entscheidungen einerseits und dem Wunsch nach umfassender Beteiligung andererseits (vgl. Kapitel 4.2) zu überwinden.

### **5.2.1. Darstellung und Gestaltung der Leitlinien verbessern**

Schwächen sehen wir in einer für Bürgerinnen und Bürger wenig ansprechenden Gestaltung der Leitlinien. Hier ist die klare Empfehlung, die Leitlinien durch ein professionelles Büro

redaktionell und gestalterisch so überarbeiten zu lassen, dass eine Kurzfassung (und auch eine etwas längere, aber nicht ganz so lange Fassung wie derzeit) entstehen, die ansprechend gestaltet und leicht lesbar ist. Ein gutes Beispiel bieten die Broschüren in Mannheim. Ganz ungewöhnliche Formate mit einem frischen Design auch für junge Menschen gibt es in Wiesbaden. Eine Kurzfassung der Leitlinien sollte sowohl in einer für alle Endgeräte optimierten Online-Version auf dem jeweiligen Stand der Technik als auch in einer Print-Version erstellt werden. Die Online-Version ist zur Klärung von Detailfragen auf erläuternde Stellen in der Langfassung oder/und im Web-Angebot der Bundesstadt Bonn zu verlinken. Diese Verlinkung ist laufend zu überprüfen und ggf. zu korrigieren. Sowohl für die Bearbeitung als auch für die laufende Überprüfung von Links und Bezügen sind Ressourcen zu kalkulieren.

### **5.2.2. Zusammenspiel von Koordinierungsstelle und Fachämtern**

In einzelnen Gesprächen wurden Defizite in der Abstimmung zwischen der zentralen Koordinierungsstelle und einzelnen Fachämtern geäußert. Wie in den Referenzstädten gibt es auch in Bonn bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einzelner Ämter Vorbehalte gegenüber dem Ausmaß oder der konkreten Gestaltung von Bürgerbeteiligung bzw. den Vorgaben, die die Koordinierungsstelle auf Basis der Leitlinien Bürgerbeteiligung den Fachämtern auferlegt. Es sind jedoch keine grundsätzlichen Vorbehalte geäußert worden, eine Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei Vorhaben der Stadtentwicklung in Frage zu stellen. Ein zu hoher Arbeitsaufwand wird aber in einzelnen Fachämtern befürchtet, der mit dem vorhandenen Personal nicht geleistet werden könne. Der Aufwand für die Beteiligung wird als „zusätzlich“ zum „normalen Prozess“ wahrgenommen. Dies betrifft beispielsweise die Bearbeitung der Vorhabenliste.

In Leitlinien Bürgerbeteiligung findet sich zur Erstellung dieser Vorhabenliste folgende Aussage: „Die Vorhabenliste wird durch die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung in Zusammenarbeit mit den Fachämtern erstellt. Grundlage sind die Beiträge der Fachämter“ (Arbeitsgruppe Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn 2014, S. 15). Hier wäre aus unserer Sicht die gemeinsame Erarbeitung einer einheitlichen Vorgehensweise der Fachämter sinnvoll, so dass die Vorhabenliste aussagekräftig und effizient – möglichst ohne Reibungsverluste – erstellt werden könnte. Gegebenenfalls wäre es hierfür – und auch für andere Abstimmungen im Rahmen der Beteiligung – hilfreich, wenn es in den einzelnen Fachämtern jeweils zentrale Ansprechpersonen für die zentrale Koordinierungsstelle geben würde. (s.a. Kapitel 5.2)

Zudem wird beklagt, dass sich die Koordinierungsstelle und der Beirat etwa bei der Auswahl von Moderationsbüros einmischen, die in einzelnen Beteiligungsverfahren die Verwaltung unterstützen soll.

Die in den Leitlinien zur Auswahl einer Moderation vorhandene Regelung lautet:

*„Das federführende Fachamt setzt eine Projektbeauftragte oder einen Projektbeauftragten sowie eine neutrale Moderation ein. Die Moderatorin/der Moderator erarbeitet in enger Abstimmung mit der/dem Projektbeauftragten den konkreten Ablauf des Beteiligungsprozesses. Moderatoren und Moderatorinnen können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung oder externe Auftragnehmer und Auftragnehmerinnen sein. Die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung stimmt mit dem Fachamt ab, wer die Moderation übernimmt.*

*Der Beirat Bürgerbeteiligung gibt jeweils eine Stellungnahme zum Beteiligungskonzept und zur Umsetzung des Prozesses ab. Werden die darin enthaltenen Empfehlungen des Beirats Bürgerbeteiligung nicht berücksichtigt, wird dies begründet.“*

(Arbeitsgruppe Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn 2014, S. 19)

Demnach setzt das Fachamt eine Moderation ein. Die Koordinierungsstelle *„stimmt mit dem Fachamt ab, wer die Moderation übernimmt“*. Es soll also eine Abstimmung der beteiligten Stellen erfolgen, um möglichst eine einheitliche Sicht der Verwaltung herzustellen, um die Anforderungen, die aus fachlicher Sicht an eine Moderation gestellt werden ebenso zu berücksichtigen, wie die Anforderungen, die aus Beteiligungssicht an die Moderation gestellt werden.

Der Beirat nimmt Stellung zum Beteiligungskonzept, welches von dem Moderator oder der Moderatorin in enger Abstimmung mit dem oder der Projektbeauftragten des Fachamtes erarbeitet worden ist. Der Beirat gibt auch eine Stellungnahmen *„zur Umsetzung des Prozesses“* ab. In der Praxis wird eine von Externen angebotene Moderation in der Regel direkt mit einem Beteiligungskonzept verbunden sein. Damit hätte die oben genannte Regelung zur Folge, dass der Beirat erst im Nachgang – wenn ein Moderator / eine Moderatorin in Verbindung mit einem bestimmten Beteiligungskonzept bereits eingesetzt worden ist – eine Stellungnahme zu diesem Beteiligungskonzept abgibt. Will man dem Beirat einen Einfluss auf das jeweilige Beteiligungskonzept einräumen, wird eine Befassung auch vor der Vergabe der Moderation stattfinden müssen.

Wir schlagen daher vor, dass das Fachamt in komplexen Beteiligungsvorhaben vor einer Ausschreibung von Moderationsvorhaben mit wenigen vom Beirat ausgewählten Mitgliedern die Ausschreibung erarbeitet oder abstimmt. Die eingegangenen Angebote sollten dann vom Fachamt vorbewertet und dem Beirat erläutert werden. Idealerweise sollte auf dieser Basis eine einvernehmliche Priorisierung der Angebote von Fachamt und Beirat herbeigeführt werden. Auf dieser Basis würde dann vom Fachamt vergeben.

Im Zusammenhang des Austauschs zwischen Verwaltung und Beirat wurde darüber hinaus in den Interviews deutlich, dass zwischen Politik und Verwaltung oft *„nur über Vorlagen miteinander kommuniziert“* wird. Direkte Gespräche über einzelne Sachverhalte würden selten geführt. Es entsteht der Eindruck, dass die dafür erforderliche Zeit sowohl bei der Verwaltung

als auch der ehrenamtlichen Politik nicht vorhanden sei. Den Vorteilen dieser schriftlichen Kommunikation in Form von Vorlagen – Zeitunabhängigkeit der Bearbeitung und Dokumentation der Sachverhalte – stehen ebenso gewichtige Nachteile gegenüber: vor allem die fehlende direkte Feedback- und Klärungsmöglichkeit nicht eindeutiger Aussagen mit einer daraufhin möglichen direkten Korrektur von erkannten Fehleinschätzungen. Abhilfe kann hier nur eine Kombination von schriftlicher und unmittelbarer Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren schaffen – wie Erfahrungen in den Referenzstädten zeigen, die in den Interviews geäußert wurden. Hierfür sind jedoch Ressourcen erforderlich.

Wir schlagen vor, dass regelmäßige Austausch- und Reflexionstreffen zwischen den an Beteiligungsverfahren umsetzenden Fachämtern und dem Beirat Bürgerbeteiligung stattfinden, so dass die Zusammenarbeit im Sinne einer „lernenden Organisation“ weiterentwickelt werden kann.

### **5.2.3. Rolle des Beirates Bürgerbeteiligung schärfen**

Die bisherigen Aufgaben des Beirates Bürgerbeteiligung sind wie folgt in den Leitlinien beschrieben:

#### *„Der Beirat Bürgerbeteiligung*

- *berät bei der Aufstellung der Vorhabenliste sowie bei der Erstellung von Beteiligungskonzepten für komplexe Verfahren*
- *erarbeitet den Indikatorenpool und die Auswertungsinstrumente für die Selbstausswertung (-evaluation) zusammen mit der Koordinierungsstelle*
- *sorgt für die Revision und Fortschreibung der Leitlinien Bürgerbeteiligung*
- *ist Ansprechpartner für alle Einwohner und Einwohnerinnen*
- *erstellt Stellungnahmen zu den Sammelberichten aus standardisierten Beteiligungsverfahren*
- *erstellt zusammen mit der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung den Sammelbericht zu den komplexen Beteiligungsverfahren“*

(Arbeitsgruppe Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn 2014, S. 22)

Die Rolle des Beirates Bürgerbeteiligung ist in einigen Gesprächen kritisch kommentiert worden. Es wurde zum Beispiel eine Mehrfachbehandlung von Themen im Beirat und im Ausschuss bemängelt. Auch der erforderliche Aufwand, Mitglieder des Beirates immer wieder auf den Stand von fachlichen Diskussionen in einzelnen Projekten zu bringen, wurde kritisch angemerkt.

Da der Beirat – aus unserer Sicht sinnvoll – als vorbereitendes und empfehlendes Gremium des Bürgerausschusses konzipiert ist, ist grundsätzlich eine Behandlung jeweils derselben Themen in Beirat und Ausschuss unvermeidbar. Entscheidend für eine effiziente Arbeitsweise ist, dass der Beirat die Aufgabe wahrnimmt, Empfehlungen für Beschlüsse des



Bürgerausschusses zu formulieren. Wenn dieser aus politischen Gründen eine im Beirat bereits geführte Debatte noch einmal aufnehmen will – wofür es immer wieder gute Gründe geben kann – ist das grundsätzlich nicht dem Beirat anzulasten.

Gleichzeitig wurde uns in einigen Gesprächen aber auch erklärt, dass sich der Aufwand, den Beirat inhaltlich auf den Stand von fachlichen Diskussionen in einzelnen Projekten zu bringen im Laufe der Amtszeit der Mitglieder gebessert habe. Kritisch wurde deshalb ein möglicher Wechsel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Beirat gesehen, da eine erneute aufwändige Anlernphase befürchtet wurde. Wir verstehen den wahrgenommenen Aufwand insbesondere bei vorhandener hoher Arbeitsbelastung, halten diesen Aufwand zum „Anlernen“ neuer Mitglieder „von außen“ jedoch für ein selbstverständliches Phänomen von wechselnden Gremien, das hinzunehmen ist – und dabei aber auch mit Ressourcen ausgestattet sein muss.

Im Resümee des Beirates über seine Arbeit seit 2016, wird als Empfehlung für die zukünftige Arbeit u.a. eine stärkere Projektbeteiligung vor Ort und eine stärkere Präsenz des Beirates in den Beteiligungsverfahren formuliert (Beirat Bürgerbeteiligung 2019). Dies soll z.B. durch die stärkere Einbindung von Vertreterinnen und Vertretern der Beiratsmitglieder ermöglicht werden.

Wir schlagen vor, die Rolle des Beirates – stärker als ohnehin schon in den bestehenden Leitlinien angelegt – als die eines Wächters des Verfahrens zu sehen. Um diese Funktion zu übernehmen, schlagen wir vor, ihm das Recht und die Pflicht zu geben, einen bewusst kurz gefassten öffentlichen „Beteiligungsbericht“ zu verfassen, in den seine Beobachtungen zu den durchgeführten Prozessen und Verfahren eingehen. Wir gehen davon aus, dass dabei eine zweijährige Berichtszeit einen angemessenen Ausgleich zwischen einerseits der Notwendigkeit, Entwicklungen zu beobachten, eventuelle Fehlentwicklungen ansprechen zu können sowie Vorschläge zur Weiterentwicklung zu machen, und andererseits dem Aufwand einer Berichtserstellung darstellt.

Ein solcher öffentlicher „Beteiligungsbericht“ soll sich in Art und Umfang weniger am Wirtschaftsbericht der Stadt oder an Broschüren orientieren, die das städtische Handeln bewerben, sondern eher einen eintägigen Reflexionsworkshop des Beirats dokumentieren. Der „Beteiligungsbericht“ sollte die Anforderungen an eine klare, bürgerorientierte Sprache erfüllen und ansprechend gestaltet sein. Gegebenenfalls ist dafür externe Unterstützung für Redaktion und Gestaltung hinzuzuziehen. Dafür sind Ressourcen bereitzustellen. Die Koordinierungsstelle wird mit der operativen Produktion beauftragt. Der Beirat gibt den Bericht mit Mehrheit frei. Die Mitglieder des Beirates erhalten das Recht, Sondervoten zu verfassen.

#### **5.2.4. Möglichkeiten für Beteiligungskonzepte in Form von spezifischen Projektgruppen stärken**

Für komplexe Beteiligungsvorhaben sollten sich vor der Ausschreibung der Moderation das jeweilige Fachamt oder die beteiligten Fachämter und ausgewählte Mitglieder des Beirates abstimmen, um die abgefragten Leistungen festzulegen, wie in Kapitel 5.2.2 vorgeschlagen. Nach der Angebotsbewertung durch das federführende Fachamt und der Abstimmung mit dem Beirat und dem Beschluss des Bürgerrats vergibt das Fachamt die Moderation.

Für die Begleitung des laufenden Beteiligungsprozesses kann in besonders umstrittenen oder komplexen Vorhaben eine spezifische Projektgruppe mit Mitgliedern aus den Fachämtern, dem Beirat und der Zivilgesellschaft temporär gebildet werden. Diese Gruppe entwickelt gemeinsam mit dem externen Moderationsbüro die Vorgehensweise im Rahmen der Beauftragung.

Die Verwaltung schlägt die Mitglieder einer solchen spezifischen, auf Zeit ausgelegten Projektgruppe vor, der Ausschuss für Bürgerbeteiligung kann den Vorschlag der Verwaltung auch durch Nachbesetzung verändern. Ausschussmitglieder und Mitglieder des Beirates können grundsätzlich beratend an Sitzungen solcher Projektgruppen teilnehmen. Bürgerinitiativen oder Fachverbände, die sich mit dem spezifischen Vorhaben beschäftigen, sollen möglichst zur Projektgruppe gehören, um die Akzeptanz des jeweiligen Vorgehens in der Zivilgesellschaft zu erhöhen.

Die Projektgruppe schlägt dem Beirat das jeweilige Beteiligungskonzept vor. Der Ausschuss beschließt die Ausgestaltung der Beteiligung. Die Fachämter bereiten die Sitzungen der Projektgruppe inhaltlich vor, laden dazu ein und dokumentieren die Ergebnisse. Die Koordinierungsstelle berät die Fachämter bei dieser Aufgabe. Die Projektgruppe tagt regelmäßig über die Dauer des Vorhabens hinweg, um sicherzustellen, dass bei wesentlichen Weichenstellungen oder Veränderungen die geplante Beteiligung angepasst werden kann.

Dieser Vorschlag ist angelehnt an die projektbezogenen Koordinierungsbeiräte aus den Leitlinien der Stadt Heidelberg bzw. die Projektbegleitgruppen in Mannheim. Er ermöglicht eine für das einzelne Vorhaben passgenaue Entwicklung eines Beteiligungskonzeptes. Für dieses Konzept ist nicht mehr nur die jeweilige Fachverwaltung in Abstimmung mit der Koordinierungsstelle zuständig. Sie erhält durch ausgewählte Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft Unterstützung.

#### **5.2.5. Beratung der Bürgerschaft durch die Koordinierungsstelle**

Eine Beratung der Einwohnerinnen und Einwohner durch die Koordinierungsstelle sollte in Anlehnung an den Begriff der Ombudsfrau aus Dortmund gestärkt werden. Bürgerinnen und Bürger, die sich an Vorhaben der Stadt beteiligen wollen, sollten von der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung beraten werden, über welche Möglichkeiten der Beteiligung sie verfügen

können, welche Informationen wo vorliegen und wen sie ansprechen können, um Fragen zu stellen und Anliegen vorzubringen. Analog zu einem Verständnis der Wirtschaftsförderung der Stadt Bonn könnte für die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung auf der Webseite bzw. in gedruckten Dokumenten formuliert werden:

Die wesentliche Aufgabe der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung ist es, den Ausbau und die Leistungsfähigkeit der Bürgerbeteiligung in Bonn zu fördern. Für Bürgerinnen und Bürger, Vereine und Initiativen sind wir der erste Ansprechpartner. Wir unterstützen und begleiten Bürgerinnen und Bürger bei ihren Beteiligungswünschen und entwickeln die Bürgerbeteiligung in Bonn mit gezielten Maßnahmen weiter. Das Team der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung versteht sich als Impulsgeber, Moderator und Dienstleister für die Bürgerbeteiligung der Stadt.

(In Anlehnung an den Text zur Wirtschaftsförderung Bonn; Bundesstadt Bonn (o.J.)) Die sehr erfolgreichen Wirtschaftsgespräche der Wirtschaftsförderung könnten unseres Erachtens ebenfalls als Best Practice für die Bürgerbeteiligung übernommen werden.

### **5.3. Vorschläge zur künftigen Evaluation von Beteiligung und Leitlinien**

In den Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn wird eine „*prozessbegleitende Evaluation*“ ebenso gefordert (Arbeitsgruppe Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn 2014, S. 11) wie die „*Revision und Fortschreibung der Leitlinien Bürgerbeteiligung*“ (ebd., S. 22).

Als Ziele, deren Erreichung evaluiert werden kann, können die Qualitätskriterien herangezogen werden, die in den Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn formuliert sind. Wenn diese Qualitätskriterien im Rahmen von Beteiligung erfüllt werden, ist aus Sicht der Verfasserinnen und Verfasser der Leitlinien von einer erfolgreichen Beteiligung auszugehen. Die Qualitätskriterien lauten:

1. *„Einbindung der Bonner Einwohnerinnen und Einwohner*
2. *Frühzeitigkeit & Transparenz*
3. *Klare Zielsetzungen & Ergebnisoffenheit*
4. *Sorgfältige Konzeptentwicklung und Prozessgestaltung*
5. *Ermutigung zur Mitwirkung*
6. *Transparente Prozessgestaltung*
7. *Fairness & Spielregeln im Beteiligungsprozess*
8. *Gemeinsame Verantwortung der Akteure*
9. *Verlässlicher Umgang mit den Ergebnissen der Beteiligung“*

Als zehntes Qualitätskriterium wird schließlich die „*Evaluation & Reflexion*“ selbst genannt. (ebd. S. 9). Ergänzend zu diesen Kriterien, die den Prozess der Beteiligung in den Blick

nehmen, sollte unseres Erachtens auch der Beitrag des Partizipationsverfahrens zum Inhalt des jeweiligen Vorhabens betrachtet werden. Es ist sicher wichtig zu fragen, welche Beiträge zur Qualifizierung eines Vorhabens die jeweils durchgeführte Beteiligung geleistet hat.

Bei einer Überprüfung der Zielerreichung ist es auch sinnvoll, die Einschätzungen unterschiedlicher Akteure in den Blick zu nehmen, die an einem Beteiligungsvorhaben mitgewirkt haben. Neben den beteiligten Bürgerinnen und Bürgern, die zuerst in den Fokus geraten, ist ebenso die Sichtweise der Verwaltung und der politischen Gremien von Interesse. Auch die (möglicherweise externen) Moderatorinnen oder Moderatoren und andere beteiligte Parteien wie Vorhabenträger oder Träger öffentlicher Belange könnten im Rahmen einer Evaluation von Beteiligungsvorhaben Hinweise auf die Frage der Zielerreichung liefern und Möglichkeiten zur Verbesserung aufzeigen.

Wichtig für eine erfolgreiche Umsetzung in der Praxis sind neben einer möglichst differenzierten Betrachtung von inhaltlichen Kriterien und Akteuren ebenso eine mit überschaubarem Aufwand durchführbare Evaluation sowie eine lesefreundliche Aufbereitung der Ergebnisse für ein breites Publikum.

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir eine zweistufige, aufeinander aufbauende Vorgehensweise:

- Evaluierung einzelner Vorhaben
- Evaluierung der Beteiligungspraxis generell als Überblick sowie Evaluierung und Reflexion der Leitlinien.

Zusätzlich zu diesen auf die Beteiligungsprozesse und –inhalte orientierten Evaluationsschritte empfehlen wir die Einführung eines Instruments einer jährlichen Bürgerumfrage, die in einigen Referenzstädten regelmäßig durchgeführt wird. Ergänzend zu vielfältigen Fragen zur Stadtentwicklung kann so die generelle Einschätzung eines breiten Querschnitts von Bürgerinnen und Bürgern zur Beteiligungspraxis erhoben werden.

### **5.3.1. Konzept für die Evaluierung einzelner Maßnahmen**

In den Leitlinien wird auch für eine Evaluation zwischen standardisierten und komplexen Verfahren unterschieden. Während die standardisierten Verfahren durch die Fachämter evaluiert werden sollen (mit Zuhilfenahme einer Handreichung der Koordinierungsstelle) wird bei den komplexen Verfahren davon ausgegangen, dass auch die Evaluation komplexer ist und daher gegebenenfalls externer Unterstützung bedarf.

Grundsätzlich muss zwischen einzelnen Elementen eines Beteiligungsprozesses, die evaluiert werden (z.B. eine einzelne Bürgerversammlung), und dem Beteiligungsprozess für ein Vorhaben im Ganzen unterschieden werden. Während Informationen zu einzelnen Elementen mit verhältnismäßig einfachen Methoden – wie etwa weitgehend standardisierten

Fragebögen – zu erheben sind, ist die Einschätzung eines größeren Beteiligungsprozesses schwerer zu erfassen.

Sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung oder Politikerinnen und Politiker, die an einer Bürgerversammlung teilgenommen haben, können im Anschluss mittels eines Fragebogens zu unterschiedlichen Aspekten Auskunft geben, die aus den Qualitätskriterien abgeleitet wurden.

Ein solcher Fragebogen sollte eher kurz als lang sein und sich auf die wesentlichen Aspekte der Veranstaltung beschränken. Er sollte jedoch nicht ausschließlich aus vorgegebenen Antwortkategorien bestehen, sondern mindestens ein Feld für offene Kommentare enthalten, damit im Sinne einer lernenden Organisation die Möglichkeit besteht, auf Aspekte hingewiesen zu werden, die bisher übersehen worden sind.

Der Entwurf zu einem solchen in allen Veranstaltungen einzusetzenden Fragebogen sollte in einer kleinen Arbeitsgruppe des Beteiligungsbeirates mit Mitgliedern von Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft bei Bedarf mit einer externen Unterstützung erarbeitet werden. Eine erste Orientierung kann ein Fragebogen aus der Referenzstadt Heidelberg bieten, der als ein Element im Rahmen der Gesamtevaluation der Stadt eingesetzt wird (Vetter 2018). Der Beirat sollte den Fragebogen (nach einem Pre-Test mit verschiedenen Zielgruppen, der von der Koordinierungsstelle organisiert und dokumentiert wird) verabschieden und dem Ausschuss zur Kenntnis geben.

Die Auswertung und öffentliche Dokumentation der Ergebnisse der Fragebögen sollte unseres Erachtens zentral durch die Koordinierungsstelle geleistet werden – unabhängig davon, ob es sich um standardisierte oder komplexe Verfahren handelt, damit nur eine Stelle der Verwaltung damit beschäftigt ist und dies effizient und einheitlich erfolgen kann.

Bei Vorhaben, die mehrere Beteiligungselemente enthalten, ist die Zusammenschau dieser Elemente sowie der Rahmenbedingungen der Beteiligung von entscheidender Bedeutung für eine plausible Bewertung des Beteiligungsprozesses. Neben der beschriebenen Möglichkeit der Befragung zu den einzelnen Elementen sind für eine realistische Einschätzung des gesamten Verfahrens unter anderem von Bedeutung:

- a) eine kurze Beschreibung des Vorhabens und seiner (potenziellen) Auswirkungen,
- b) eine Dokumentation der durchgeführten Maßnahmen der Beteiligung (inklusive der Ansprache und Werbung),
- c) eine Dokumentation zur Teilnahme an den einzelnen Beteiligungselementen im Zeitverlauf (im Falle der Bürgerinnen und Bürger auf jeden Fall Zahl und Geschlecht – gegebenenfalls auch Wohnquartier, Nationalität, Einkommen und Bildungsabschluss, falls das in den Fragebögen erhoben werden soll; im Falle der Verwaltung und der Politik die konkreten Teilnehmerinnen und Teilnehmer),

- d) die inhaltlichen Ergebnisse der Beteiligung (hier ist gegebenenfalls eine externe redaktionelle Aufbereitung hilfreich = Profis schreiben zwei Seiten),
- e) eine Dokumentation der im Rahmen des Vorhabens getätigten politischen Entscheidungen – vor, während und nach der Beteiligung (auch hier ist eine neutrale redaktionelle Aufbereitung vermutlich hilfreich = Profis schreiben zwei Seiten) sowie
- f) eine Darstellung der Presseberichterstattung und gegebenenfalls ein Social Media Monitoring im Umfeld des Vorhabens.

Diese Liste stellt eine Idealerhebung dar, die es erlaubt die Einflüsse auf das Beteiligungsvorhaben umfassend zu erheben. In der Praxis ist zu prüfen, welche Aspekte möglichst standardisiert zu erheben und zusammenzuführen sind. Zusätzliche Elemente und weiterführende Gedanken finden sich auf der Webseite der Stadt Heidelberg, auf der deren Evaluationskonzept insgesamt erläutert wird. (Stadt Heidelberg o.J., c)

Als Ergebnis entstünde eine Gesamtsicht des jeweiligen Vorhabens, die für alle Beteiligten (Bürgerinnen und Bürger, Verwaltung, Politik, Vorhabenträger) auf der Webseite Bonn-macht-mit.de kompakt Auskunft über den Beitrag der Beteiligung am Vorhaben gibt.

Eine solche systematische Dokumentation der durchgeführten Vorhaben würde zusätzlich auch einen Beitrag zur wissenschaftlichen Bearbeitung des Themas Wirkung von Bürgerbeteiligung leisten, die aktuell noch relativ schwach ausgeprägt ist (Vetter u.a. 2015, S. 234). Eine solche Dokumentation kann auch die politische Bewertung und Weiterentwicklung der Beteiligung in Bonn unterstützen.

### **5.3.2. Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung und der Leitlinien**

Auf der Basis der oben genannten Erhebungen ist es für den Beirat Bürgerbeteiligung möglich, eine jährliche oder zweijährliche Einschätzung zur Beteiligungspraxis im Rahmen eines (Halb-)Tagesworkshops zu erarbeiten und als kurzen Beteiligungsbericht zu veröffentlichen. (s. Kapitel 5.2.3)

Alle drei bis fünf Jahre sollte auf der Basis der (zwei-)jährlichen Beteiligungsberichte eine unabhängige Evaluation des Beteiligungsgeschehens insgesamt und der Angemessenheit der Regelungen in den Leitlinien sowie der gelebten Praxis durchgeführt werden.

### **5.3.3. Stadtweite jährliche Umfrage zur Erhebung der Einschätzung zu Bürgerbeteiligung**

Gegebenenfalls als Teil einer jährlichen Bonn-Umfrage (analog zum Beispiel in Heidelberg und Darmstadt) wäre die Einschätzung der Gesamtbevölkerung zu wichtigen Aspekten der Bürgerbeteiligung zu erfragen. Eine solche dauerhaft angelegte Umfrage könnte neben Fragen zur Einschätzung der Beteiligung in Bonn zahlreiche weitere Aspekte zur Lebensqualität enthalten und einen Anhaltspunkt für die Ausrichtung konkreter Politiken bilden.

Ausdrücklich nicht gemeint ist damit eine punktuelle Umfrage zur Einschätzung einzelner konkreter Beteiligungsprojekte. Solche Stimmungsbilder halten wir für methodisch bedenklich. Die Art der Fragestellung beeinflusst in solchen Einzelerhebungen das Antwortverhalten erheblich. Durch fehlende Vergleiche über einen längeren Zeitraum lässt sich dieser Effekt nicht kontrollieren.

#### **5.3.4. Miteinander reden**

Zum Abschluss unseres Berichts noch folgendes Zitat mit einem allgemeinen Hinweis: Der ehemalige Leiter der Stadtentwicklung in Rotterdam, Martin Aarts, hat sich in einem Zeitungsinterview sehr pointiert zum Thema Partizipation geäußert:

*„Partizipation – ich hasse dieses Wort. Das ist der schlimmste Begriff, um mit Anwohnern zu kommunizieren. Partizipation ist eine bürokratische, hierarchische Struktur, in die die Bürger hineingedrückt werden sollen. „Wir machen mit euch Partizipation, dann haben wir das auch erledigt und können endlich losbauen.“ Eine Powerpoint-Präsentation und davor 600 Leute, die mich anbrüllen, schrecklich. Man darf das nicht so machen. Ich habe in Rotterdam pro Jahr Hunderte von Leuten bei Kaffee und Kuchen befragt. Das Wichtigste ist: Man muss sich Zeit dafür nehmen. Erst nach zwei, drei Stunden erfährt man, was sie wirklich bewegt.“*

*(Hönicke und Aarts 2018)*

Mit mehreren hundert Leuten jeweils zwei bis drei Stunden Kaffee zu trinken und sich über Stadtentwicklung auszutauschen, scheint sowohl für ehrenamtliche Politikerinnen und Politiker als auch für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung eine vermutlich kaum zu bewältigende Aufgabe. Das Zitat schließt jedoch den Bogen zum Eingangsthema unserer Schlussfolgerungen (Kapitel 5.1.1), in dem wir die Haltung beschrieben haben, die aus unserer Sicht das wichtigste Element und die Voraussetzung für eine gelingende Bürgerbeteiligung darstellt: Zentral ist es nach unserer Ansicht, in Beteiligungsprozessen fair und wertschätzend miteinander ins Gespräch zu kommen, um unterschiedliche Perspektiven auf die Entwicklung der Stadt überhaupt wahrnehmen zu können. Ob das mit standardisierten oder komplexen Verfahren der Bürgerbeteiligung geschieht oder eben beim direkten Gespräch zwischen Bürgerinnen und Bürgern sowie Verwaltungsmitarbeiterinnen und –mitarbeitern am Telefon oder auf Quartiersfeiern bei Kaffee und Kuchen – entscheidend ist für die Bürgerinnen und Bürger, dass ihre Mitverantwortung auch tatsächlich von allen Akteuren gewollt ist (Krüger 2018, S. 3).

## 6. Literatur

*Alle genannten Online-Dokumente waren im Dezember 2019 unter den genannten Adressen abrufbar. Da das Internet jedoch keine wissenschaftliche Bibliothek darstellt, kann es sein, dass genannte Links beim späteren Aufruf nicht mehr funktionsfähig sind. Dann empfiehlt sich die Suche nach Autorin/Autor und Titel mittels einer beliebigen Suchmaschine (zum Beispiel: [qwant.com](http://qwant.com), [duckduckgo.com](http://duckduckgo.com), [startpage.com](http://startpage.com), [metager.de](http://metager.de))*

Arbeitsgruppe Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn (Hrsg.) (2014): Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn. [https://www.bonn.de/medien-global/rat-und-ausschuesse/Leitlinien\\_Buergerbeteiligung\\_Bonn.pdf](https://www.bonn.de/medien-global/rat-und-ausschuesse/Leitlinien_Buergerbeteiligung_Bonn.pdf).

Arbeitskreis Bürgerbeteiligung (Hrsg.) (2018): Damit alle mitmachen können. Leitlinien zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in der Wissenschaftsstadt Darmstadt. [https://dabei.darmstadt.de/static/domainfiles/c1/Ks/BbgAVXQqH2qVchUYrYoXlqDQXbmh/Leitlinien\\_final\\_2.pdf](https://dabei.darmstadt.de/static/domainfiles/c1/Ks/BbgAVXQqH2qVchUYrYoXlqDQXbmh/Leitlinien_final_2.pdf).

Beirat Bürgerbeteiligung, Bundesstadt Bonn (2017): Drucksache 1712636EB2 – Ergänzungsblatt. Evaluation von Beteiligungsprozessen durch den Beirat Bürgerbeteiligung. 22.9.2017. [https://www2.bonn.de/bo\\_ris/daten/o/pdf/17/1712636EB2.pdf](https://www2.bonn.de/bo_ris/daten/o/pdf/17/1712636EB2.pdf)

Beirat Bürgerbeteiligung, Bundesstadt Bonn (2019): Drucksache 1910915ED2. [https://www2.bonn.de/bo\\_ris/daten/o/pdf/19/1910915ED2.pdf](https://www2.bonn.de/bo_ris/daten/o/pdf/19/1910915ED2.pdf)

Breuss, Nonno (2014): Best Practice kommunaler Bürgerbeteiligung. In: *Recht und Finanzierung für Gemeinden (RFG)* (3), S. 152–155.

Bundesstadt Bonn: Ratswahl 25.05.2014. Zusammenstellung der Ergebnisse nach Stimmbezirken. [http://wahlen.bonn.de/wahlen/EW\\_KW2014/05314000/stbz28ue.htm](http://wahlen.bonn.de/wahlen/EW_KW2014/05314000/stbz28ue.htm).

Bundesstadt Bonn (2016): Niederschrift über die Sitzung des Rates der Stadt Bonn am Donnerstag, dem 25.02.2016, um 18.00 Uhr, im Ratssaal, Stadthaus, Berliner Platz 2. Bonn. In: *Amtsblatt der Bundesstadt Bonn*, 07.04.2016 (14). [https://www.bonn.de/downloads/amt-13/amsblatt/2016/14\\_2016\\_Amtsblatt\\_Ratssitzung\\_25.2.16.pdf](https://www.bonn.de/downloads/amt-13/amsblatt/2016/14_2016_Amtsblatt_Ratssitzung_25.2.16.pdf).

Bundesstadt Bonn (Hrsg.) (o.J.): Wirtschaftsstandort Bonn. <https://www.bonn.de/themen-entdecken/wirtschaft-wissenschaft/wirtschaftsstandort-bonn.php>.

Elsässer, Lea; Hense, Svenja; Schäfer, Armin (2016): Systematisch verzerrte Entscheidungen? Die Responsivität der deutschen Politik von 1998 bis 2015. Endbericht. Hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Bonn. [https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Service/Studien/endbericht-systematisch-verzerrte-entscheidungen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Service/Studien/endbericht-systematisch-verzerrte-entscheidungen.pdf?__blob=publicationFile&v=3).



Fuhrmann, Daniel; Brunn, Moritz Johannes (2016a): Lernende Beteiligungskommunen: Wie gelingt die Realisierung von Leitlinien zur Bürgerbeteiligung? Aktueller Stand, Vergleiche und Erfolgsfaktoren. Netzwerk Bürgerbeteiligung (eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung, 02/2016). [www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/2\\_2016/nbb\\_beitrag\\_fuhrmann\\_brunn\\_160715.pdf](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/2_2016/nbb_beitrag_fuhrmann_brunn_160715.pdf).

Fuhrmann, Daniel; Brunn, Moritz Johannes (2016b): „Wetterfeste“ Bürgerbeteiligung. Erfolgsfaktoren für die Verstetigung von Beteiligung durch Institutionalisierung auf kommunaler Ebene. In: Technikfolgenabschätzung - Theorie und Praxis 25 (2), S. 72–79.

Gemeindeordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 24.07.2000. <https://dejure.org/gesetze/GemO/41a.html>.

Hettich, Franziska; Faller, Bernhard (2019): Umkämpfter Wohnungsneubau, Argumentationsstränge des Widerstands gegen Wohnungsbauvorhaben. In: *vdw Magazin* (1), S. 35–37. <https://www.vdw-online.de/pdf/magazin/2019/01/Artikel/vdw-magazin-2019-01.pdf>.

Hönicke, Christian; Aarts, Martin (27.8.18): Berlins Vorteil ist zum Nachteil geworden. Interview. In: *Der Tagesspiegel*, 27.8.18. <https://m.tagesspiegel.de/berlin/stadtentwicklung-berlins-vorteil-ist-zum-nachteil-geworden/22947304.html>.

Kellermann, Gudrun (2014): Leichte und Einfache Sprache – Versuch einer Definition. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn. <https://www.bpb.de/apuz/179341/leichte-und-einfache-sprache-versuch-einer-definition>.

Klages, Helmut und Angelika Vetter (2013): Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Perspektiven für eine systematische und verstetigte Gestaltung. Berlin =Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 43.

Krüger, Kirsten (2018): Im Vergleich: Leitlinien zur Bürgerbeteiligung. Eine Dokumentenanalyse von Qualitätskriterien zur Bürgerbeteiligung. = vhw werkSTADT Nr. 19.

Lobeck, Michael (2019): 3. Leitbildkonferenz Bad Godesberg - Notizen, 26.03.2019.

Lobeck, Michael und Claus-C. Wiegandt (2019): „Can't buy me trust“ – zur Rolle des Vertrauens in der Stadtentwicklung. In: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, Heft 6, 2019, S. 289-294.

Münkler, Herfried; Fischer, Karsten (2002): Einleitung: Rhetoriken des Gemeinwohls und Probleme des Gemeinsinns. In: Herfried Münkler und Karsten Fischer (Hg.): *Gemeinwohl und Gemeinsinn. Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung*. Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe "Gemeinwohl und Gemeinsinn" der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Berlin: Akademie Verlag (II), S. 9–17.

Nanz, Patrizia; Fritsche, Miriam (2012): *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

Reinert, A. (2003): Bürger(innen)beteiligung als Teil der lokalen Demokratie. In: Ley, A. u. L. Weitz (Hrsg.): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen 30. (Verlag Stiftung Mitarbeit) Bonn. S. 33-40.

Selle, Klaus (Hg.) (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund: Dorothea Rohn

Selle, Klaus (2019): Ende der Naivität? Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. Anstiftungen zur Revision. Berlin: vhw-Schriftenreihe 15.

Stadt Darmstadt (Hrsg.) (2017): Evaluation der Bürgerbeteiligungsprozesse in der Wissenschaftsstadt Darmstadt. Abschlussbericht. [https://da-ei.darmstadt.de/static/domain/2/Abschlussbericht\\_Evaluation\\_Buergerbeteiligung.pdf](https://da-ei.darmstadt.de/static/domain/2/Abschlussbericht_Evaluation_Buergerbeteiligung.pdf).

Stadt Dortmund (Hrsg.) (o.J., a): Mitgestalten! Die Instrumente der kommunalen Bürgerbeteiligung. [https://www.dortmund.de/media/p/ombudsstelle/Praesentation\\_Buergerbeteiligung.pdf](https://www.dortmund.de/media/p/ombudsstelle/Praesentation_Buergerbeteiligung.pdf).

Stadt Dortmund (Hrsg.) (o.J., b): Projekt „nordwärts“.  
[https://www.dortmund.de/de/leben\\_in\\_dortmund/nordwaerts/start\\_nordwaerts/index.html](https://www.dortmund.de/de/leben_in_dortmund/nordwaerts/start_nordwaerts/index.html).

Stadt Heidelberg (2019): Heidelberg-Studie 2018. Leben und Wohnen. Ergebnisse einer Umfrage, durchgeführt von der Forschungsgruppe Wahlen. [https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg\\_ROOT/get/documents\\_E-1763942434/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12\\_pdf\\_Heidelberg-Studie%202018.pdf](https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents_E-1763942434/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12_pdf_Heidelberg-Studie%202018.pdf)

Stadt Heidelberg (Hrsg.) (2015): Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg. [https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg\\_ROOT/get/documents\\_E-883021685/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12\\_pdf\\_Buergerbeteiligung\\_Leitlinien\\_Komplettfassung.pdf](https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents_E-883021685/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12_pdf_Buergerbeteiligung_Leitlinien_Komplettfassung.pdf).

Stadt Heidelberg (Hrsg.) (o.J., a): Arbeitskreis zur Erarbeitung der Leitlinien.  
<https://www.heidelberg.de/hd/HD/Rathaus/Arbeitskreis+zur+Erarbeitung+der+Leitlinien.htm>

Stadt Heidelberg (Hrsg.) (o.J., b): Arbeitskreis Bürgerbeteiligung.  
<https://www.heidelberg.de/hd/HD/Rathaus/Arbeitskreis+Buergerbeteiligung.html>.

Stadt Heidelberg (Hrsg.) (o.J., c): Zweite Evaluation der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung 2017/18.  
<https://www.heidelberg.de/hd/HD/Rathaus/evaluation+2018.html>

Stadt Mannheim (Hrsg.) (2019a): Regelwerk Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim.  
[https://www.mannheim.de/sites/default/files/2019-03/BBT\\_Regelwerk\\_2019\\_03\\_1.pdf](https://www.mannheim.de/sites/default/files/2019-03/BBT_Regelwerk_2019_03_1.pdf).

Stadt Mannheim (Hrsg.) (2019b): Regelwerk Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim. Kurzversion. [https://www.mannheim.de/sites/default/files/2019-04/Kurzversion\\_Regelwerk\\_BBT\\_2019\\_0.pdf](https://www.mannheim.de/sites/default/files/2019-04/Kurzversion_Regelwerk_BBT_2019_0.pdf).

Stadt Wiesbaden (Hrsg.) (o.J., a): Leitlinien für Bürgerbeteiligung. <https://www.wiesbaden.de/rathaus/stadtpolitik/identitaet-und-beteiligung/leitlinien-buergerbeteiligung.php>.

Stadt Wiesbaden (Hrsg.) (o.J., b): Stabsstelle Wiesbadener Identität. Engagement. Bürgerbeteiligung. <https://www.wiesbaden.de/vv/oe/01/141010100000264568.php>.

Stadt Wiesbaden (Hrsg.) (o.J., c): Mit dein.wiesbaden.de wird Bürgerbeteiligung jetzt noch einfacher! <https://www.wiesbaden.de/rathaus/stadtpolitik/identitaet-und-beteiligung/deinwiesbaden-buergerbeteiligung.php>.

Trommer, Isabel (2019): Es war einmal. Thomas Biebricher zeichnet präzise den Niedergang des deutschen Konservatismus nach. Besprechung von Biebricher, Thomas (2018): Geistig-moralische Wende. Die Erschöpfung des deutschen Konservatismus. In: Süddeutsche Zeitung, 21.01.2019.

van Deth, Jan W. (2013): Das schwierige Verhältnis zwischen Partizipation und Demokratie. In: Kerstin Pohl (Hg.): Politische Partizipation. Theoretische Konzepte und empirische Befunde. Unter Mitarbeit von Mahmoud Abu-Shuair. Schwalbach, Ts.: Wochenschau-Verl., S. 9–21.

Vetter, Angelika (2018): Bürgerbeteiligung aus Sicht der Beteiligten. [https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg\\_ROOT/get/documents\\_E1954058429/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/B%C3%BCBe/pdf\\_12\\_Auswertung%20der%20Teilnehmerbefragung%20en.pdf](https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents_E1954058429/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/B%C3%BCBe/pdf_12_Auswertung%20der%20Teilnehmerbefragung%20en.pdf)

Vetter, Angelika; Geyer, Saskia; Eith, Ulrich (2015): Die wahrgenommenen Wirkungen von Bürgerbeteiligung. In: Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014. Studien zu Demokratie und Partizipation. Wiesbaden: Springer VS, S. 223–341.

ViVa Viktoria! e.V. (Hrsg.) (2015): Bürgerbegehren. <https://viva-viktoria.de/pages/buergerbegehren>.

Wiegandt, Claus, Michael Lobeck, Oliver Märker, Konstantin Wolf, Johannes Häußler, Sabrina Christ (2018): Webbasierte Medien in der Stadtentwicklung: Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement in der digitalen Gesellschaft. BBSR-Online-Publikation Nr. 28/2017. <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2017/bbsr-online-28-2017.html?nn=415910>.

ZebraLog (Hrsg.) (o.J.): Interkulturelle Räume der Partizipation. [www.interpart.org](http://www.interpart.org).

Zörner, Florian (2017): Bürgerbeteiligung bei der Stadt- und Regionalentwicklung: Beteiligungssatzungen und -Leitlinien im Vergleich. Bachelorarbeit. Ruhr-Universität Bochum, Bochum. Geographisches Institut.

## **7. Methodik, Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner**

Wie im Angebot zur Evaluation dargestellt, beruhen die Erkenntnisse, die in der Studie dargestellt sind im Wesentlichen auf den Gesprächen mit Akteuren aus Bonn und den Vergleichsstädten.

Allen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern (hier jeweils in alphabetischer Reihenfolge) für ihre Zeit und Offenheit herzlichen Dank!

### **Referenzstädte**

Stadt Darmstadt, Imke Jung-Kroh, Bürgerbeauftragte (jetzt Leiterin Jugendamt)

Stadt Dortmund, Michaela Bonan, Ombudsfrau für Bürgerinteressen und -initiativen

Stadt Heidelberg, Frank Zimmermann, Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung

Stadt Mannheim, Nadja Wersinski und Robert Erasmy, Team Bürgerschaft und Beteiligung

Stadt Wiesbaden, Gabriele Kotzke und Juliane Rösler, Stabsstelle Bürgerbeteiligung

### **Politik Stadt Bonn**

Angelika Esch, Vorsitzende SPD-Fraktion

Alfred Giersberg, CDU, Stv. Vorsitzender des Ausschuss für Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und Lokale Agenda; Mitglied des Beirats Bürgerbeteiligung.

Brigitte Poppe-Reiners, Fraktionssprecherin Bündnis 90 / Die Grünen und Bezirksbürgermeisterin Stadtbezirk Bonn

Holger Schmidt, Sozialpolitischer Sprecher und Geschäftsführer der Linksfraktion

### **Verwaltung Stadt Bonn**

David Baier, Abteilungsleiter Amt für Stadtgrün.

Kerstin Hemminger, Abteilungsleiterin Stadtplanungsamt.

Dr. Monika Hörig, Leiterin des Presseamtes und Pressesprecherin.

Annette Horz, Persönliche Referentin der Dezernentin für Sport und Kultur.

Andrea Koors, Kinder- und Jugendbeauftragte, Mitglied des Beirats Bürgerbeteiligung.

Dirk Lahmann, Leiter der Koordinierungstelle Bürgerbeteiligung, Mitglied des Beirats Bürgerbeteiligung.

Christoph Maria Profitlich, Leiter der Bezirksverwaltungsstelle Bonn, Mitglied des Beirats Bürgerbeteiligung.

Dr. Birgit Schneider-Bönninger, Dezernentin für Sport und Kultur.

Ashok Sridharan, Oberbürgermeister.

### **Zivilgesellschaft Stadt Bonn**

Dr. Stefan Eisel, Bürger für Beethoven e.V.

Hildegard Kinzel, Freundinnen und Freunde des Frankenbades e.V.

Gesa Maschkowski, Bonn im Wandel e.V.

Andreas Unrau, Vorsitzender des Beirats Bürgerbeteiligung.

Die Gespräche dauerten zwischen 45 und 90 Minuten und wurden – bis auf ein Gespräch – von den Gutachtern gemeinsam geführt. Sie wurden mit Einverständnis der Interviewpartnerinnen und –partner mit einem Diktiergerät aufgezeichnet, um für die Auswertung zusätzlich zu handschriftlichen Notizen als Gedächtnisstütze zur Verfügung zu stehen. Anschließend wurden die Aufzeichnungen gelöscht.

### **Externe Experten**

Prof. Dr. Klaus Selle, NetzwerkStadt GmbH, Schwerte.

Dr. Oliver Märker, Geschäftsführer Zebralog GmbH & Co. KG, Bonn.

Dr. Malte Steinbach, Düsseldorf Institute for Internet and Democracy, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Mit den externen Experten wurden Fragestellungen und Zwischenstände des Berichts diskutiert.