



WER | **DENKT** | WAS  
bürgernah & digital

# „Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung“

## Dokumentation zur Fachkonferenz

15. November 2018

*ESOC Darmstadt*



WER | **DENKT** | WAS  
bürgernah & digital

wer denkt was GmbH | Robert-Bosch-Str. 7 | 64293 Darmstadt  
T: +49 6151 62915-55  
[www.werdenktwas.de](http://www.werdenktwas.de)



## Einleitung

Immer mehr Gemeinden und Städte erarbeiten gemeinsam mit Bürgerinnen und Bürgern Regelwerke oder Handlungsempfehlungen zur Bürgerbeteiligung, sogenannte Leitlinien, Richtlinien oder Standards. Wie muss das Angebot des „Mitmachens“ in einer Kommune geregelt sein? Was versteht man unter einer Leitlinienentwicklung? Welche Handlungsempfehlungen gibt es? Und wie lässt sich das auf die eigene Stadt oder Gemeinde übertragen?

Wer Regeln für den Umgang mit Bürgerbeteiligung in seiner Kommune einführen oder ausbauen möchte, muss keineswegs das Rad neu erfinden und bei Null beginnen. Es gibt Standards und Richtlinien, die sich in der Praxis bewährt haben. Diese können als Grundlage für eine individuell an die Kommune angepasste Leitlinienentwicklung dienen.

Bei unserer Fachkonferenz ging es darum, in Praxisvorträgen wertvolle Hinweise zu gängigen Vorgehensweisen und erfolgreich eingeführten Leitlinienprozessen zu geben. In den sich anschließenden Workshops hatten die Teilnehmenden die Möglichkeit, spezifische Herausforderungen ihrer Kommune zur Sprache zu bringen und zusammen mit den anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmern Lösungen zu erarbeiten. Den krönenden Abschluss unserer Konferenz bildete eine Führung durch die Räumlichkeiten der Europäischen Weltraumorganisation ESOC.

Die beiden Fachvorträge der Fachkonferenz wurden durch Graphic Recording von Brigitte Seibold ([www.prozessbilder.de](http://www.prozessbilder.de)) begleitet. Die entstandenen Bilder befinden sich im Anhang dieser Dokumentation und sind ausschließlich in diesem Zusammenhang verwendbar. Eine anderweitige Verwendung ist mit der Künstlerin gesondert zu vereinbaren.

## Programm

### Begrüßung

Dr. Robert Lokaiczny, wer|denkt|was GmbH

### Keynote Speech

Dr. Bianca Hörsch, ESA

### „Stellschrauben im Leitlinienprozess“ – Ergebnisse der vergleichenden Analyse deutschsprachiger Leitlinien

Thomas Ehrler & Theresa Steffens, wer|denkt|was GmbH

### „Leitlinien für kleinere Kommunen – wie geht das in der Praxis?“

Kathrin Goldmann & Jens Kraft, Hauptamt Stadt Griesheim

### Praxisteil am Nachmittag:

#### Leitlinien in kleinen Kommunen

Kathrin Goldmann & Jens Kraft,  
Hauptamt Stadt Griesheim

#### Implementierung von Leitlinien

Imke Jung-Kroh, Stadt Darmstadt

#### Evaluation und Weiterentwicklung

Frank Zimmermann, Stadt Heidelberg

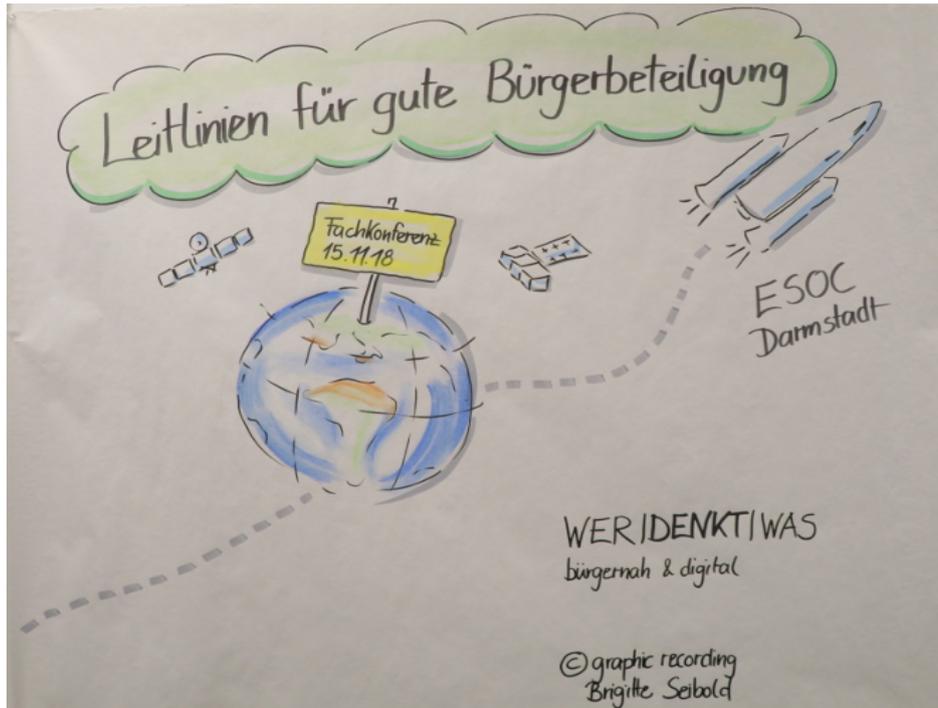
#### Online-Lösungen für Leitlinien

Thomas Ehrler, wer|denkt|was GmbH

#### Chancen und Stolperfallen im Leitlinienprozess

Theresa Steffens, wer|denkt|was GmbH





© Brigitte Seibold

## Einführung in den Tag

Die Fachkonferenz „Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung“ wurde nach der offiziellen Begrüßung der Gäste durch Moderatorin Lena Bernert, Projektmanagerin bei der wer|denkt|was GmbH, mit einem einleitenden Vortrag des Geschäftsführers Dr. Robert Lokaiczky eröffnet.

Nach einer kurzen Vorstellung des Tagesablaufes und einer ersten Einführung in das Schwerpunktthema Leitlinien zeigte Dr. Lokaiczky die Verbindung zwischen ESOC und wer|denkt|was GmbH durch das ESA Business Incubation Centre auf.



Vortrag Dr. Robert Lokaiczky, wer|denkt|was GmbH



Keynote Speech Dr. Bianca Hörsch, ESA

Frau Dr. Bianca Hörsch, Missionmanagerin der ESA, begrüßte die Gäste und ging in ihrer Keynote auf die Vielfalt der zentralen Projekte und Aufgabenbereiche der Europäischen Raumfahrtorganisation, aber auch auf die zahlreichen Aktivitäten im Bereich Bürgerbeteiligung ein. Mit der öffentlichen Bereitstellung von gesammelten Raumfahrt- und Satellitendaten und der Ausrichtung von Bürgerworkshops und Konferenzen wird der Bürgerbeteiligung auch innerhalb der ESA eine wichtige Rolle zugeordnet.

## „Stellschrauben im Leitlinienprozess“

ReferentInnen: Thomas Ehrler & Theresa Steffens, wer|denkt|was GmbH

Im Anschluss an die Keynote Speech stellten Theresa Steffens und Thomas Ehrler in ihrem Vortrag ihre deutschlandweite Analyse der kommunalen Leitlinien im Rahmen des Thementeams „Leitlinien“ im Netzwerk Bürgerbeteiligung vor. Dabei lag der Fokus bei der Analyse der knapp 60 untersuchten Leitlinien einerseits auf dem Erstellungsprozess der Leitlinien, andererseits auf den Inhalten der betrachteten Leitliniendokumente.

Zunächst betonte Thomas Ehrler die Bedeutung der Bürgerbeteiligung in unserer Gesellschaft und stellte die grundsätzliche Definition von einheitlichen Standards, Einflussbereichen und Zielgruppen bei Bürgerbeteiligungsprozessen als wichtige Erfolgsfaktoren dar. Um über Strukturen langfristig Orientierung und Vertrauen in einer Kommune zu schaffen, werden klare Regelwerke und Handlungsempfehlungen sowie ein koordinierter Planungs- und Entwicklungsprozess benötigt. Immer mehr Städte und Gemeinden erarbeiten daher gemeinsam mit ihren Bürgerinnen und Bürgern Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung, um mit nachhaltigen Qualitätsanforderungen ein geregeltes, kommunales „Mitmachen“ zu ermöglichen.

Nach einer kurzen Vorstellung des Netzwerks Bürgerbeteiligung der Stiftung Mitarbeit kam Thomas Ehrler auf die Arbeit des Thementeams „Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung“ zu sprechen.

Das Thementeam untersuchte kommunale Leitlinienprozesse mithilfe einer vergleichenden Inhaltsanalyse und konzentrierte sich dabei insbesondere auf auftretende Gemeinsamkeiten und Unterschiede. So wurde auf der einen Seite nach allgemeingültigen Standards und Empfehlungen gesucht, die unabhängig von Einwohnerzahl, geographischer Lage oder Erfahrungsstand bei Beteiligungsprozessen gelten. Auf der anderen Seite wurden aber auch gezielt individuelle Stellschrauben und lokale bzw. regionale Besonderheiten betrachtet.

Auf Basis einer qualitativen Inhaltsanalyse wurden somit 49 ausformulierte Leitliniendokumente und 59 Leitlinienprozesse vom Thementeam ausgewertet.

Nach der ausführlichen Vorstellung der Methode präsentierte Theresa Steffens anschließend die Ergebnisse der Untersuchung.

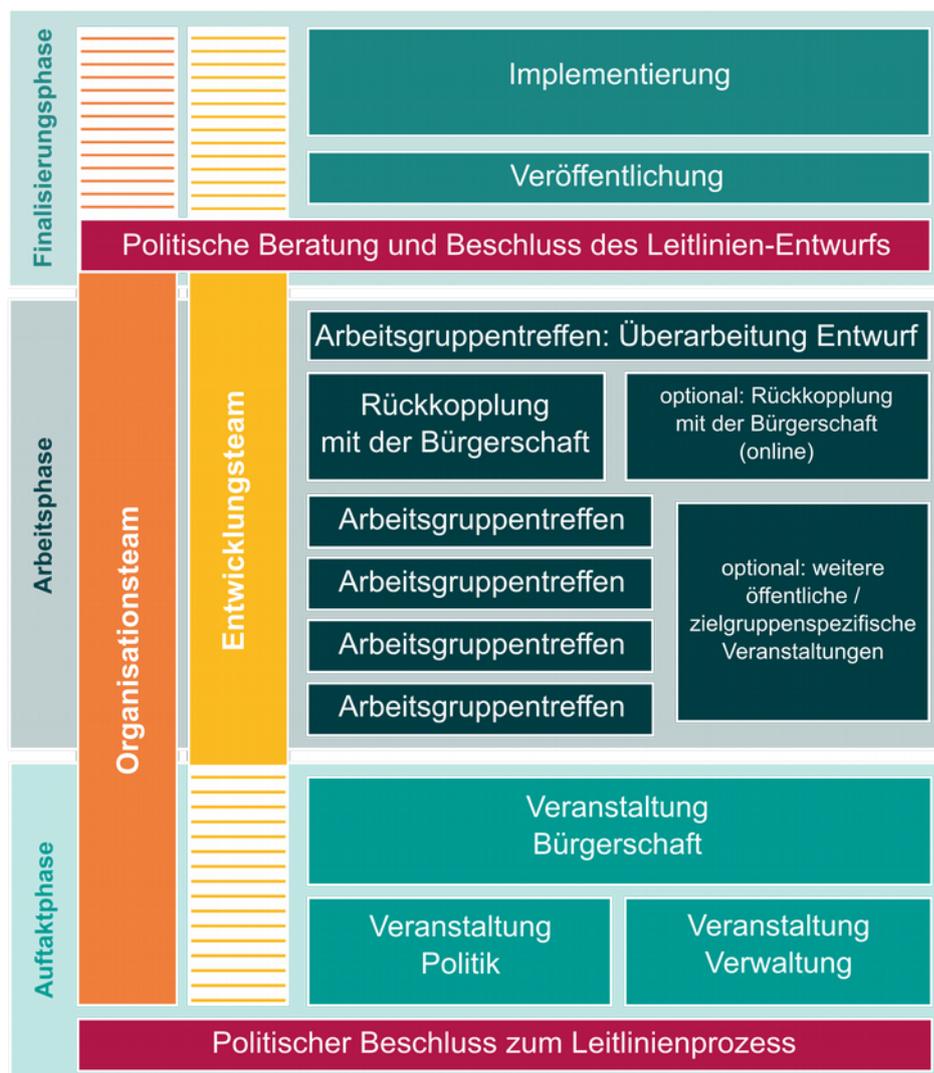
In mehr als  $\frac{3}{4}$  aller untersuchten Kommunen gab es bereits vor dem Leitlinienbeschluss Bürgerbeteiligungsverfahren. In vielen Fällen entwickelte sich hieraus der Wunsch, allgemeingültige Regeln für den Umgang mit Beteiligungsthemen festzulegen. Die Initiative für diesen Prozess ging dabei bei einem Großteil der Kommunen von der Politik aus. In einigen Städten wie Erfurt, Jena, Leipzig und Rostock kam der Anstoß zu einem nachhaltigen Leitlinienentwicklungsprozess dagegen aus der Bürgerschaft.

Beweggründe für die Schaffung von Leitlinien ließen sich beispielsweise in der Kritik an intransparenten Beteiligungsverfahren, bei der Forderung nach einer besseren Planung und Durchführung sowie beim Bedürfnis einer Stärkung des wechselseitigen Vertrauens innerhalb der Kommune finden.



Theresa Steffens und Thomas Ehrler, wer|denkt|was GmbH

Für den Prozess zur Erstellung von Leitlinien ließ sich nach Betrachtung aller Ergebnisse ein „idealtypischer“ Leitlinienprozess festhalten, der in der nachfolgenden Grafik abgebildet ist:

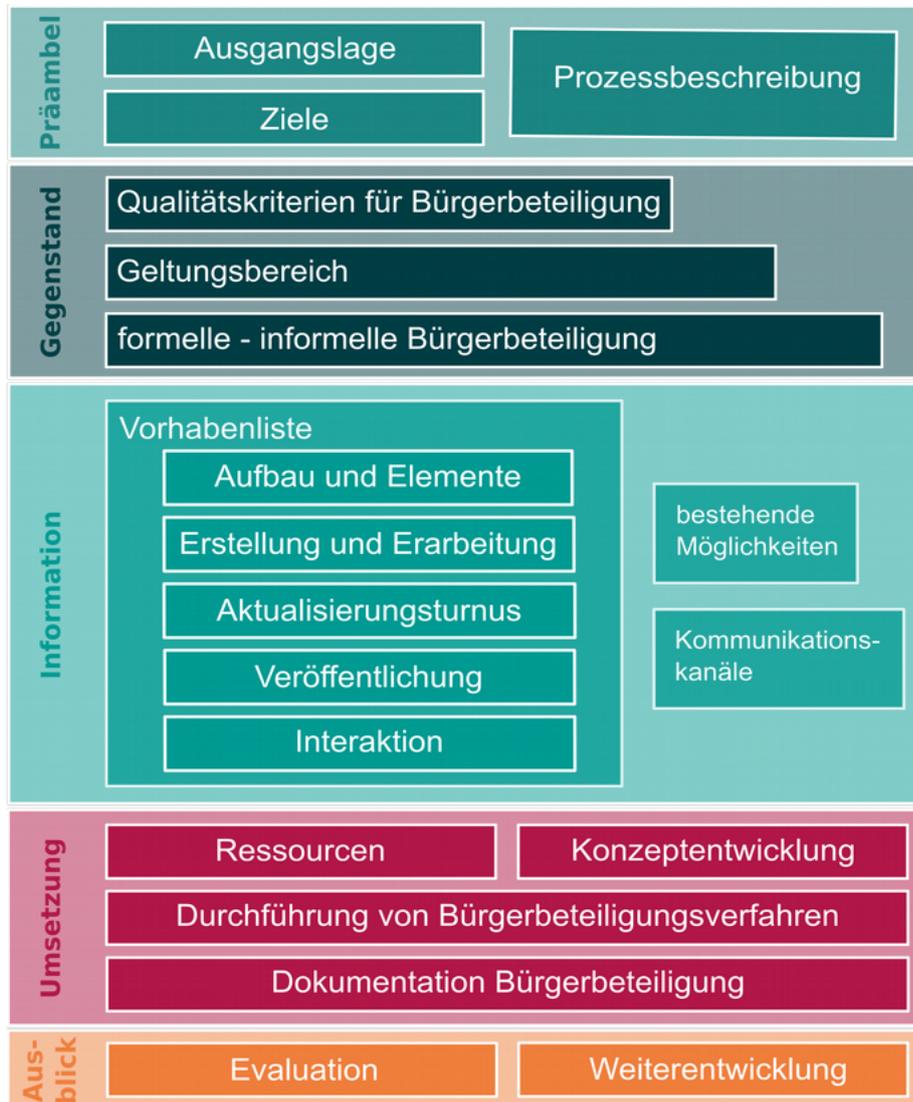


*Idealtypischer Ablauf eines kommunalen Leitlinienprozesses, wer|denkt|was GmbH*

Grundsätzlich steht zu Beginn des Leitlinienprozesses ein politischer Beschluss im Vordergrund. Durch diesen wird die Verwaltung beauftragt, einen solchen Prozess durchzuführen. Das verantwortliche Organisationsteam besteht meist ausschließlich aus Verwaltungsmitarbeitenden, kann aber auch externe Experten einschließen. Während der Auftaktphase können verschiedene Veranstaltungen für Politik, Verwaltung und Bürgerschaft stattfinden, um ein gemeinsames Verständnis von Bürgerbeteiligung zu schaffen und Sorgen und Befürchtungen aufzunehmen. Eine Arbeitsgruppe (hier: Entwicklungsteam) erarbeitet die Leitlinien. Die Arbeitsgruppe ist zumindest dialogisch besetzt mit Vertreterinnen und Vertretern aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung. Dabei müssen die Bürgerinnen und Bürger in mindestens gleicher (oder höherer) Anzahl vertreten sein wie Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Verwaltung zusammen. Diese Gruppe kann bereits zu Beginn des Prozesses oder in Folge der Veranstaltungen der Auftaktphase gebildet werden. Eine Zufallsauswahl der Bürgerinnen und Bürger für die Arbeitsgruppe kommt fast ebenso häufig vor wie eine freiwillige Bewerbung und quotierte Auswahl der Teilnehmenden. Sie sorgt dafür, dass nicht nur die „üblichen Verdächtigen“ teilnehmen, ist aber deutlich aufwändiger.

Während der Arbeitsphase ist im Anschluss an die Erarbeitung des ersten Entwurfs eine Rückkopplungsschleife als Angebot an alle Interessierten, die nicht im Entwicklungsteam mitarbeiten konnten, sinnvoll. In etwa der Hälfte aller untersuchten Prozesse gab es außerdem die Möglichkeit, einen Entwurf online zu kommentieren. Anschließend wird der Entwurf überarbeitet und zur politischen Beschlussfassung in die entsprechenden Gremien gegeben. Die Veröffentlichung findet meist online und in einer Druckversion statt. Die Analyse ergab aber auch, dass die Dokumente meist lang, schwer

verständlich und grafisch nicht attraktiv aufbereitet sind. Frau Steffens nannte einige wenige positive Beispiele, bei denen Kurzfassungen, Fassungen in leichter Sprache, mehrsprachige oder barrierefreie Onlineversionen veröffentlicht wurden. Sie stellte klar, dass bei den hohen finanziellen und personellen Kosten eines Leitlinienprozesses sichergestellt werden sollte, dass die Ergebnisse nicht „in der Schublade“ verschwinden.



*Idealtypisches Inhaltsverzeichnis kommunaler Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung,  
Quelle: wer|denkt|was GmbH*

Die Referenten stellen anschließend ein weiteres Schaubild vor, das die idealtypischen Kapitel eines Leitliniendokumentes aufzeigt. Hier sind Benennung und Länge variabel, im Grunde sind jedoch in allen Dokumenten ca. 4/5 aller Inhalte ähnlicher Natur. Daher schlagen Frau Steffens und Herr Ehrler vor, sich an diesen bisher durch Erfahrung gewonnenen Standards zu orientieren, um auch in kleineren Kommunen und mit geringerem Aufwand Leitlinien erstellen zu können. Ein bis zwei Jahre müssten jedoch als Arbeitszeit zwischen dem politischen Beschluss zur Erstellung und dem politischen Beschluss der Leitlinie selbst eingeplant werden.

Die Präsentation zum Vortrag von Theresa Steffens und Thomas Ehrler können Sie hier herunterladen:

[https://werdenktwas.de/wp-content/uploads/2018/11/Fachkonferenz\\_Stellschrauben-im-Leitlinienprozess.pdf](https://werdenktwas.de/wp-content/uploads/2018/11/Fachkonferenz_Stellschrauben-im-Leitlinienprozess.pdf)

## „Leitlinien für kleinere Kommunen – wie geht das in der Praxis?“

ReferentInnen: Kathrin Goldmann & Jens Kraft, Stadtverwaltung Griesheim

Kathrin Goldmann und Jens Kraft von der Stadtverwaltung in Griesheim wenden sich in ihrem Vortrag der Praxis zu. Die beiden schildern ihre Erfahrungen und erklären, wie die Stadt Griesheim überhaupt zur Bürgerbeteiligung gekommen ist: Auslöser hierfür waren vor ca. zwei Jahren die Planungen um die Nachnutzung einer kleinen Konversionsfläche am ehemaligen August-Euler-Flugplatz. Nachdem erste konkrete Pläne im Rahmen einer Bürgerversammlung im September 2016 vorgestellt wurden, entstand damals eine lebhafte Diskussion in der Öffentlichkeit. Viele BürgerInnen waren unzufrieden mit den Planungen. Infolgedessen kam es zu einem Antrag der Stadtverordnetenversammlung auf einen moderierten Prozess der Bürgerbeteiligung.

Daraus ergaben sich folgende Aufgaben für die Verantwortlichen Goldmann und Kraft: Die kurzfristige Organisation einer Bürgerversammlung, die Suche nach einer Moderation für den Prozess sowie die Vor- und Aufbereitung der Konzepte von Anwohnerinitiativen und Parteien. Außerdem sollte eine Online-Beteiligungsmöglichkeit geschaffen werden. Ein weiterer Antrag, der die Entwicklung von Leitlinien zur



*Kathrin Goldmann und Jens Kraft, Stadtverwaltung Griesheim*

Bürgerbeteiligung forderte, wurde im November 2016 gestellt und einstimmig gefasst. Weil das Thema sowohl für Goldmann als auch für Kraft Neuland bedeuteten, war ihre erste Anlaufstelle die Bürgerbeauftragte der Stadt Darmstadt, Frau Imke Jung-Kroh. Die Suche nach Moderation und fachlicher Begleitung für den Leitlinienprozess startete daraufhin im Sommer 2017. Zu Beginn des Leitlinienprozesses wurde zunächst ein Steuerungsteam gebildet, welches sich aus der Moderation, drei VerwaltungsmitarbeiterInnen und einem Doktoranden zusammensetzte. Um den Prozess unter den Bürgerinnen und Bürgern zu bewerben, schaltete die Stadtverwaltung nicht nur Anzeigen. Es wurden außerdem noch Flyer und Plakate gedruckt. Diese legten sie in allen städtischen Einrichtungen sowie der Ladenzeile in der Innenstadt aus. Weiterhin entschied man sich dazu, 500 BürgerInnen direkt anzuschreiben und mit einem eigenen Stand auf Innenstadtfesten präsent zu sein.

Zum Start des Leitlinienprozesses für die Bürgerschaft wurde eine Bürgerversammlung abgehalten, zu der rund 130 BesucherInnen erschienen. Während das Interesse an der Teilnahme im Entwicklungsteam hier groß war, präsentierte sich die Akquise in der Verwaltung eher beschwerlich. Letztlich setzte sich das Entwicklungsteam aus je fünf Abgesandten der Politik und Verwaltung und zwölf BürgerInnen zusammen. Der gesamte Leitlinienprozess in Griesheim setzt sich aus vier Schritten zusammen: (1) Information, (2) Erarbeitung, (3) Rückkopplung und (4) Finalisierung. Jeder dieser Schritte basiert auf unterschiedlichen Methoden. Im Rahmen der Information wurden zunächst Workshops und Bürgerwerkstätten abgehalten. Die darauffolgende Erarbeitung der Leitlinien oblag dem Entwicklungsteam. Als Schritt der Rückkopplung wurde erneut eine Bürgerwerkstatt veranstaltet, die mit der Möglichkeit einer Online-Kommentierung erweitert wurde. Ihre Herausforderungen für die Zukunft sehen Goldmann und Kraft vor allem in der Motivation der Verwaltung und der Ausarbeitung einer Vorhabenliste. Daneben streben sie unter anderem die Einführung einer/s Bürgerbeauftragten und die Erarbeitung eines Konzept für die Nutzung der Sozialen Medien an. Abschließend ziehen Goldmann und Kraft ein sehr positives Resümee und kommen zu dem Schluss, dass Bürgerbeteiligung funktioniert und darüber hinaus auch Spaß machen kann.

Die Präsentation zum Vortrag von Kathrin Goldmann und Jens Kraft können Sie hier herunterladen: [https://werdenktwas.de/wp-content/uploads/2018/11/Stadt-Griesheim-Auf-dem-Weg-zur-Bürgerbeteiligung\\_final-.pdf](https://werdenktwas.de/wp-content/uploads/2018/11/Stadt-Griesheim-Auf-dem-Weg-zur-Bürgerbeteiligung_final-.pdf)

## Diskussionsgruppe 1: Leitlinien in kleinen Kommunen

Experten: Kathrin Goldmann & Jens Kraft, Stadtverwaltung Griesheim

Moderation: Marc-Christian Schäfer, wer|denkt|was GmbH

Gemeinsam mit den ExpertInnen Kathrin Goldmann und Jens Kraft vom Hauptamt der Stadtverwaltung Griesheim wurden in der Runde mögliche Herangehensweisen, Hintergründe, Stolpersteine und auch konkrete Prozessschritte besprochen, die es für kleine Kommunen auf dem Weg zur Bürgerbeteiligung sowie zu Leitlinien erfahrungsgemäß zu meistern gilt. Der Fokus lag dabei auf kleinen Kommunen mit weniger als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Nach einer kurzen Vorstellungsrunde wurde zunächst über den Anlass bzw. die Notwendigkeit für Leitlinien gesprochen. Hintergrund oder Initialzündung in Griesheim war die Kritik an einem städtischen Nachnutzungskonzept sowie die damit verbundene Kritik in Richtung (Nicht-)Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger vor Ort. Aus Sicht von Frau Goldmann und Herrn Kraft ist ein solcher konkreter Anlass auch notwendig, um seitens der Kommune die Notwendigkeit einschätzen sowie Energien und die Ressourcen freisetzen zu können, die ein solches *Umdenken* im Verwaltungshandeln und der -kommunikation erfordert.

Als größte Stolpersteine wurden exemplarisch die *festgefahrenen Strukturen* und eine *mangelnde Fehlerkultur* auf Seiten der Verwaltung definiert. Ein Befund, der nicht allgemeingültig ist und auch innerhalb der Gruppe kontrovers diskutiert wurde, aber auch gleichermaßen stellvertretend von den Beteiligten als Hauptproblem auf Seiten der Verwaltung(en) identifiziert wurde. Die Politik muss dabei, ebenso wie die Verwaltung und die Bürgerschaft von Anfang an eingebunden sein, damit keine Loslösung des Projekts, sondern eine schrittweise Verankerung stattfinden kann. Damit Bürgerbeteiligung auch *in den Köpfen* (insbesondere in der Verwaltung) ankommen kann, muss ein Zeitraum von ca. 3-5 Jahren angesetzt werden.

Um Bürgerbeteiligung zu etablieren, muss vor allem die Kommunikation stimmen. So wurde seitens Griesheim die *aufsuchende Beteiligung* als wichtiger Grundpfeiler hervorgehoben, da diese unmittelbaren Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern ermögliche und unverzichtbar in der *Medienmischung* sei. In der Gruppendiskussion wurden *Soziale Medien* als zusätzliches Kommunikationsmittel hervorgehoben, welches trotz Datenschutzproblematik eine große Chance biete, die Bürgerschaft initialisierend zu erreichen und auf die Möglichkeiten zur Mitgestaltung (auch im Rahmen eines möglichen Leitlinienprozesses) aufmerksam zu machen.

Abschließend wurde seitens der ExpertInnen empfohlen, Leitlinien als Chance zu sehen, sich dem großen Thema Bürgerbeteiligung zu nähern. Die Prozesse und Erfahrungen fänden zu diesem Zeitpunkt i.d.R. in einer Art *Sandbox* statt, in der die Fallhöhe für alle Beteiligten so überschaubar ist, dass hier Strukturen etabliert und Rahmenbedingungen geschaffen werden können, die auch langfristig das Thema platzieren können.



Kathrin Goldmann, Jens Kraft und Marc-Christian Schäfer im Gespräch mit den Teilnehmenden

## Diskussionsgruppe 2: Implementierung von Leitlinien

Expertin: Imke Jung-Kroh (BürgerInnenbeauftragte Stadt Darmstadt)

Moderation: Laura Stoppok, wer|denkt|was GmbH

Die Bürgerbeauftragte der Wissenschaftsstadt Darmstadt, Imke Jung-Kroh, berichtete über die Erarbeitung, aber vor allem auch die Einführung von Leitlinien in der Stadt. Bereits 2015 wurden die Leitlinien beschlossen. Entstanden ist der Impuls zu den Leitlinien durch eine Bürgerinitiative zur Umgehungsstraße. Das aktuelle Thema für die Stadt ist die Verstetigung der Bürgerbeteiligung und damit auch der Leitlinien. Angesprochen wurden auch die Vorteile, die Leitlinien für Bürgerbeteiligung speziell in Darmstadt haben. Durch eine Institutionalisierung der Bürgerbeteiligung, die mit den Leitlinien einher geht, haben Befürworterinnen und Befürworter von Bürgerbeteiligung in der Verwaltung Ermutigung erfahren. Sie haben mit dem Büro für Bürgerbeteiligung eine gemeinsame Anlaufstelle. Außerdem liefern die Leitlinien Qualitätsstandards und verkürzen die zeitliche Dauer der Umsetzung von Projekten, die im Rahmen von Bürgerbeteiligung entwickelt wurden. Sie tragen auch zu einer Vernetzung in der Verwaltung bei.

Besonders interessant fand die Gruppe die Maßnahmen und Werkzeuge, die es für gute Bürgerbeteiligung braucht. Zentral ist dabei die Vorhabenliste. Aber auch ein Newsletter als Informationsmedium für Bürgerinnen und Bürger kann eine wichtige Rolle spielen. Für die Aktivierung der Bürgerschaft ist das Format der Bürgerbeteiligung entscheidend. Um heterogene Gruppen anzusprechen, empfiehlt sich ein Mix aus verschiedenen Veranstaltungsformaten wie Bürgersprechstunden, Stadtteilforen, Info-Ständen in der Öffentlichkeit und Veranstaltungen in Vereinen. Sinnvoll sind auch klassische Postwurfsendungen, um Bürgerinnen und Bürger persönlich einzuladen.



*Imke Jung-Kroh und Laura Stoppok im Gespräch mit den Teilnehmenden*

Stolpersteine und Schwierigkeiten lagen für die Implementierung der Leitlinien in Darmstadt vor allem in der Schulung der Verwaltungsmitarbeitenden. Auch in der Kommunikation zu Veranstaltungen hatte man zu Beginn manchmal das Problem, dass einige Teilnehmer mit falschen Erwartungen zu den Terminen kamen. Dies wurde verbessert, indem man klarer kommunizierte, was Bürgerinnen und Bürger auf den einzelnen Veranstaltungen erwarten können. Wichtig ist es beispielsweise, zu kommunizieren, ob es nur um Information geht, oder auch um die Möglichkeit, mitzumachen. Schwierig ist es auch, die vielen Projektideen der Bevölkerung zu händeln, die aufkommen, seitdem das Thema Bürgerbeteiligung in Darmstadt stark im Fokus steht.

In der Diskussionsrunde wurden außerdem viele Fragen zu Leitlinien, aber auch Bürgerbeteiligung im Allgemeinen gestellt. Beispielsweise wurden die Voraussetzungen diskutiert, die erfüllt sein müssen, damit ein Projekt auf die Vorhabenliste aufgenommen wird.

## Diskussionsgruppe 3: Evaluation und Weiterentwicklung

Experte: Frank Zimmermann, Stadt Heidelberg

Moderation: Tobias Vaerst, wer|denkt|was GmbH

In der Kleingruppe wurden die Erfahrungen aus Heidelberg diskutiert und viele Fragen der beantwortet. Frank Zimmermann, Leiter der Bürgerbeteiligung in Heidelberg, stellte zunächst rückblickend fest, dass die Leitlinien für Bürgerbeteiligung die Verwaltung, aber auch Bürgerschaft und Politik verändert haben. Insbesondere die Veränderungen in der Verwaltung erforderten einen „langen Atem“ und eine klare hierarchische Vorgabe in Form der deutlichen Unterstützung des Vorhabens durch die Verwaltungsspitze. In der täglichen Praxis wurde jedoch die Möglichkeit, neue Erfahrungen mit Bürgerinnen und Bürgern bzw. Bürgerbeteiligung zu machen, als noch wichtiger eingestuft. So konnten in Heidelberg, aber auch in der brandenburgischen Stadt Falkensee alte Vorbehalte von Fachleuten aus der Verwaltung aufgebrochen werden, indem Beteiligung nicht immer nur die üblichen Kritiker hervorbrachte, sondern auch interessierte Bürgerinnen und Bürger, die mit neuen Ideen vorbehaltloser an viele Dinge herangehen. Linus Strothmann brachte einen Ansatz aus seinem Beteiligungsalltag ein: In Falkensee werden Beteiligungsworkshops zweimal hintereinander mit dem gleichen Inhalt abgehalten. Einmal ist die Veranstaltung öffentlich, beim zweiten Mal werden zufällig ausgewählte Teilnehmende direkt eingeladen. Die Ergebnisse beider Veranstaltungen werden parallel im weiteren Prozess berücksichtigt.

In Heidelberg hat sich heraus gestellt, dass die gezielte Ansprache von betroffenen Interessengruppen hilfreich ist für die Akzeptanz des Beteiligungsverfahrens. Hierzu wurde jedoch in der Gruppe diskutiert, dass es nicht immer einfach sei, wirklich alle betroffenen Personengruppen vorab zu identifizieren, sodass eine Zufallsauswahl – wie in Falkensee – die Chancen erhöhe, auch solche Personen zu erreichen. Frank Zimmermann betonte, dass es von großer Bedeutung sei, dass in Heidelberg zu jedem Vorhaben vorab ein Beteiligungskonzept erarbeitet werden muss, was neben dem Kosten- und Zeitrahmen auch die betroffenen Interessengruppen aufführt. Dieses Konzept wird auch vor Beschluss mit Bürgerinnen und Bürgern abgestimmt. Diese „Prozesslegitimation“ schaffe auch eine „Ergebnislegitimation“, wie Zimmermann erläuterte. Aufgrund des sehr detaillierten Beteiligungskonzepts entfallen detaillierte Evaluationen eines jeden Vorhabens, allerdings wird in Heidelberg regelmäßig unter wissenschaftlicher Begleitung eine Evaluation der Bürgerbeteiligung durchgeführt. Dabei werden auch soziodemografische Merkmale einbezogen.



*Frank Zimmermann und Tobias Vaerst im Gespräch mit den Teilnehmenden*

Die Erfahrungen aus Heidelberg zeigen auch, dass zwar im Rahmen der Entwicklung der Leitlinien sehr umfangreich darüber debattiert wurde, wie die Bürgerschaft Beteiligung zu einem Vorhaben der Stadt anregen kann. In der Praxis spielte dies jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Schwieriger erwies sich in der Praxis die Identifikation des tatsächlichen Beteiligungsgegenstands sowie die Definition der Stufe der Beteiligung (Informieren, Anhören, Mitgestalten). Nachdem dies im Rahmen des Beteiligungskonzepts geklärt werden muss, bleibt allerdings offen, wie im Anschluss mit den Ergebnissen einerseits in der Verwaltung und andererseits in der Politik umgegangen wird. Ein gut geplantes Beteiligungsprojekt kann in den Augen von Frank Zimmermann nicht scheitern. Allerdings kann ein gescheitertes Vorhaben nicht durch eine Bürgerbeteiligung nachträglich gerettet werden. Man muss eher bereit sein, bei verfahrenen Vorhaben wieder ganz von vorne anzufangen – mit gut geplantem Beteiligungskonzept.

## Diskussionsgruppe 4: Online-Lösungen für Leitlinien

Experte: Thomas Ehrler

Was sind geeignete Instrumente für digitale Bürgerbeteiligung? Welche Online-Lösungen machen in welcher Beteiligungsphase Sinn? Wo liegen die Möglichkeiten, Vorteile, aber auch die Risiken von Bürgerbeteiligung im Internet? Diesen und ähnlichen Fragen ist die Gruppe „Online-Lösungen für Leitlinien“ nachgegangen.

In einer intensiven Diskussion befassten sich die Teilnehmenden zunächst mit den Herausforderungen von Online-Beteiligung. Als zentral für den Erfolg von Beteiligungsprozessen im Internet identifizierten sie dabei die Auswahl des Instruments. So gilt es, aus einer ganzen Palette an zur Verfügung stehenden Verfahren das „richtige“ auszuwählen, das den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gibt, ihre Anliegen, Fragen, Vorschläge oder Bewertungen an Politik und Verwaltung zu übermitteln. Es wurde deutlich: Die gewählte Online-Lösung muss sowohl zum Ziel der Beteiligung als auch zur aktuellen Beteiligungsphase passen.

Die Gruppe stellte fest, dass Bürgerbeteiligung im Internet einen großen Mehrwert bietet. Gleichzeitig stellte sich in der Diskussion aber auch heraus, dass von digitaler Bürgerbeteiligung – ohne entsprechende Einbindung – eben auch keine Wunder zu erwarten sind. Auch Online-Lösungen brauchen Spielregeln, die das Ergebnis klarer Planung, Konzeption und Vorgehensweise sein sollten.

Auf positive Resonanz stieß innerhalb der Gruppe der Vorschlag, verschiedene Online-Lösungen schrittweise auszuprobieren und einzuführen. Eine Kommune muss und kann nicht sofort die komplette Klaviatur der digitalen Beteiligungsmöglichkeiten bespielen. Eine niederschwellige Informationsplattform stellt ein Fundament dar, auf dem weitere Online-Lösungen implementiert werden können.

Anschließend ging es dann noch einmal verstärkt um die Frage, wie Online- und Offline-Beteiligung bei der Erarbeitung von Leitlinien ineinander greifen können. Auch hier konstatierten die Teilnehmenden, dass Online-Lösungen einen großen Vorteil liefern: So können Interessierte in einem Leitlinienprozess in der Regel nur vereinzelt oder phasenweise – etwa auf Bürgerveranstaltungen oder in Arbeitsgremien – einbezogen werden. Eine Plattform im Internet bietet die Möglichkeit, die Bürgerinnen und Bürger von Anfang an mitzunehmen, durchgehend einzubinden und so den Leitlinienprozess insgesamt offen und transparent zu gestalten. Auf der Plattform können Informationen zum Entwicklungsprozess abgebildet sowie bisherige Arbeitsergebnisse und -fortschritte dokumentiert werden. Eine fortlaufende Begleitung ist beispielsweise dadurch möglich, dass Leitlinienentwürfe zeitnah in digitaler Form zur Kommentierung bereitstehen. Entwürfe können abschnittsweise dargestellt und mit den Vorstellungen und Wünschen der interessierten Bürgerschaft abgeglichen werden.

Auch im Hinblick auf Vorhabenlisten – elementarer Bestandteil von Leitlinien – sind sinnvolle Online-Lösungen identifizierbar: Interaktive Stadtteilkarten mit nach Themenbereichen sortierbaren Icons sowie entsprechender Kommentierungs- und Bewertungsfunktion ermöglichen Interessierten einen schnellen und einfachen Überblick zu geplanten kommunalen Projekten.



*Thomas Ehrler im Gespräch mit den Teilnehmenden*

## Diskussionsgruppe 5: Chancen und Stolpersteine im Leitlinienprozess

Expertin: Theresa Steffens

In dieser Gruppe wurden die Ergebnisse aus der Analyse der Leitlinien noch einmal im Detail besprochen. Dabei interessierten sich die Teilnehmenden vor allem für Stolpersteine, die im Leitlinienprozess bestehen. Es stellte sich heraus, dass vor allem die Zusammensetzung des Arbeitskreises viele Fragen aufwirft. In Hinblick auf die Leitlinien als Dokumente wurde vorgeschlagen, in das Dokument auch Fallbeispiele und Best Practices einzubauen, um deutlich zu machen, welchen Weg man als Kommune einschlagen möchte. Außerdem wurde über das Vorschlags- bzw. Initiativrecht diskutiert. Besonderes Interesse galt der Aktivierung von Bürgerinnen und Bürgern und der Frage, welche Kanäle neben der Presse und sozialen Medien zum Einsatz kommen können. Die Aktivierung spielte auch in Bezug auf die Arbeitsgruppe zur Erarbeitung der Leitlinie eine wichtige Rolle. Wie schafft man es, Bürgerinnen und Bürger für die Leitlinien zu begeistern, die als „langweilig“ wahrgenommen werden, weil sie sich nicht mit der Beteiligung zu einem konkreten Sachverhalt oder Gegenstand beschäftigen? Es müsse von Anfang an klar kommuniziert werden, dass es sich um Leitplanken handelt, die das gemeinsame Miteinander auf Ebene der Bürgerbeteiligung regeln. Insbesondere bei Personen, die bereits negative Erfahrungen gemacht haben, kann hier auch die Verbindlichkeit das Interesse wecken.



*Theresa Steffens im Gespräch mit den Teilnehmenden*

Stolperstein ist in jedem Fall auch Intransparenz während des Prozesses und insbesondere während der Auftaktphase. Grund dafür kann die Befürchtung sein, „zu viel zu verraten“. Unabhängig davon stellte sich die Frage, warum in einigen Fällen der politische Beschluss für das Leitliniendokument nicht erfolgt. Als mögliche Erklärungen wurden die Veränderung in politischen Mehrheiten oder die unzureichende Einbindung der Politik im Arbeitsprozess genannt. Ein weiterer großer Stolperstein bestehe darin, dass Leitlinien erarbeitet und politisch beschlossen, dann aber im Anschluss nicht mit Nachdruck implementiert würden, sondern „in der Schublade“ verschwinden. Dazu ging es noch einmal um die Frage, welcher Umfang und welche Komplexität den Bürgerinnen und Bürgern in einem Leitliniendokument überhaupt zugemutet werden können.

Die Arbeitsgruppe zur Erarbeitung der Leitlinien stand besonders im Vordergrund: Wie setzt diese sich zusammen? Wer entscheidet über die genaue personelle Besetzung? Darf die Politik hier „mitmischen“? Es wurde thematisiert, dass die Zufallsauswahl der Bürgerinnen und Bürger einen deutlichen Mehraufwand darstellt und die Einladung derjenigen, die sich bereits für das Thema interessieren, mitunter auch zu einer geringeren Absprungrate führen kann. Auch müsse darauf geachtet werden, dass Politik, Verwaltung und Bürgerschaft nicht in eine konfrontative Haltung verfallen, sondern dazu angeregt werden, zusammenzuarbeiten. Schließlich beschäftigte sich die Gruppe noch mit übergreifenden Themen und stellte fest, dass die größte Herausforderung in der Kommunikation liegt und die Rückkopplung für alle Anregungen und Ideen besonders wichtig ist, um Zufriedenheit herzustellen.

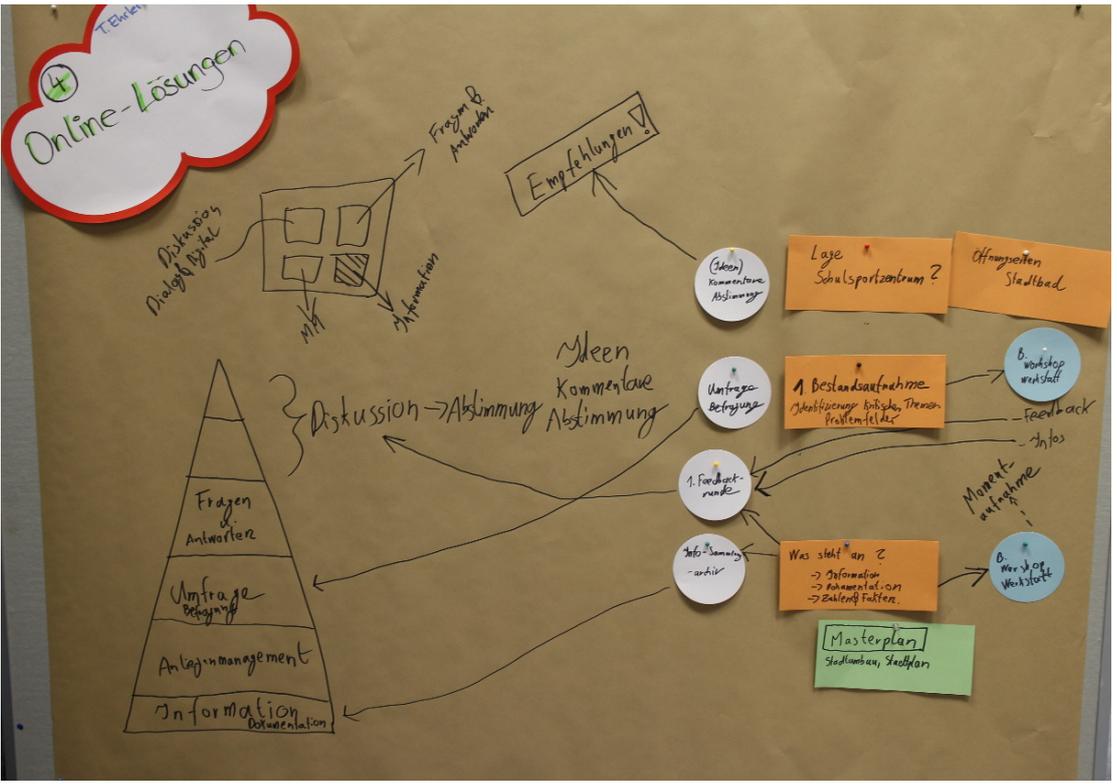
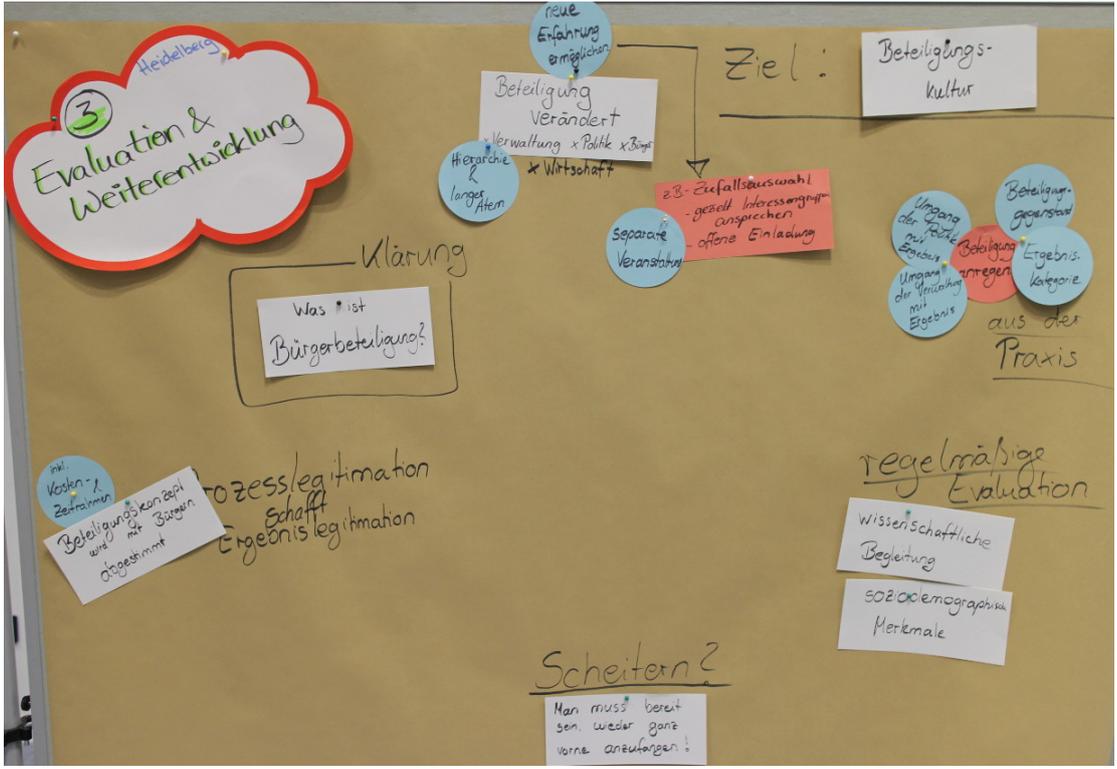


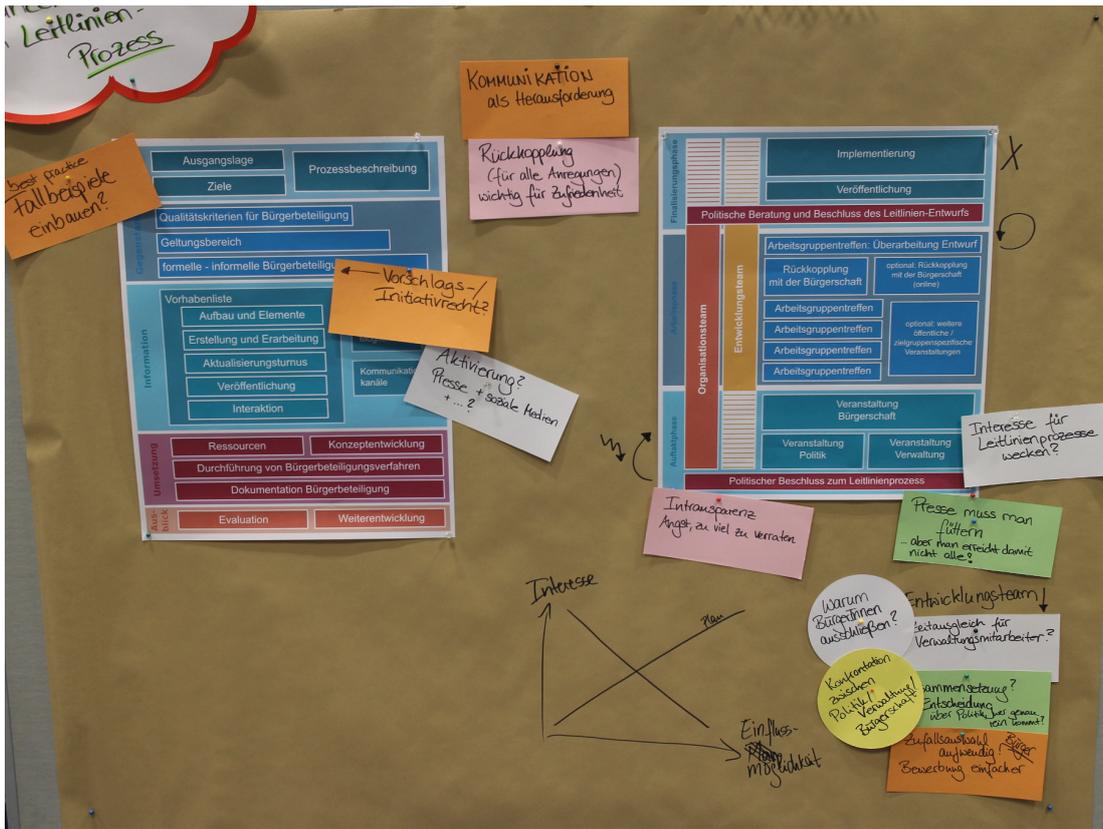
## Fazit

„Das Rad muss nicht neu erfunden werden.“ Das wurde auf der Fachkonferenz immer wieder deutlich. Wer in seiner Stadt oder Gemeinde Leitlinien einführen möchte, kann sich sehr gut an Vorreitern orientieren und von Erfahrungswerten anderer profitieren. Basierend auf der Analyse von fast 60 Leitlinien-Dokumenten und Leitlinienprozessen zeigten Theresa Steffens und Thomas Ehrler den BesucherInnen, wie ein Leitlinienprozess erfahrungsgemäß aussieht und welche Schritte und Maßnahmen bei der Leitlinienerstellung zu beachten sind. Dies kann als eine Art Fahrplan herangezogen werden. In ihrem Praxisvortrag demonstrierten Kathrin Goldmann und Jens Kraft aus der Stadtverwaltung Griesheim eindrücklich, wie sie den Leitlinienprozess angegangen sind, welche Schwierigkeiten auftraten und mit welchen Maßnahmen sie diese meisterten. Dabei wurde deutlich: Mit Engagement, durch den Austausch mit anderen Erfahrungsträgern und durch Orientierung an Vorreitern können auch kleinere Kommunen Leitlinienprozesse erfolgreich und mit überschaubaren Mitteln umsetzen.

In den lebendigen Diskussionen am Nachmittag konnten schließlich noch einmal viele Details besprochen und Knackpunkte im Leitlinienprozess definiert werden. Der Austausch von Erfahrungswerten stand dabei im Mittelpunkt und konnte den Teilnehmerinnen und Teilnehmern konkrete Lösungsansätze und Ideen für die tägliche Arbeit mit auf den Weg geben.



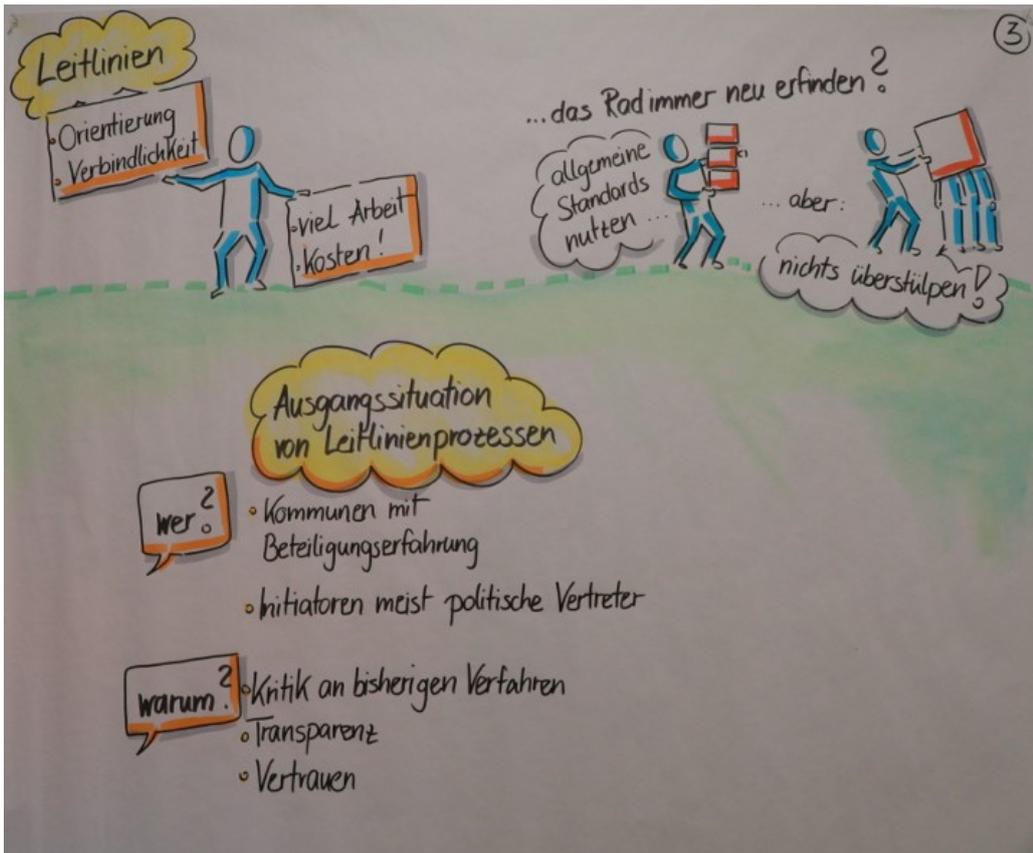




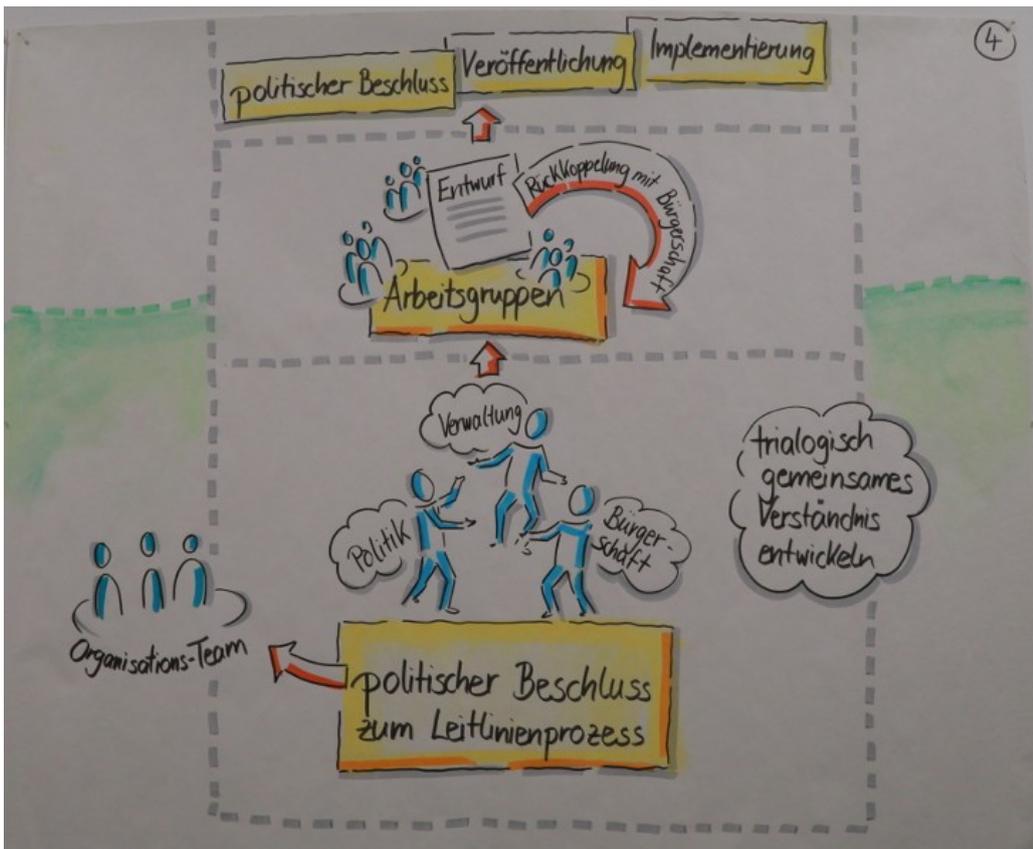
**Graphic Recording**



© Brigitte Seibold



© Brigitte Seibold



© Brigitte Seibold



© Brigitte Seibold



© Brigitte Seibold

Das Graphic Recording wurde von Brigitte Seibold ([www.prozessbilder.de](http://www.prozessbilder.de)) durchgeführt. Die entstandenen Bilder sind ausschließlich im Rahmen der Dokumentation der Fachkonferenz „Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung“ am 15.11.2018 in Darmstadt von der wer|denkt|was GmbH verwendbar. Eine anderweitige oder von der Veranstaltung unabhängige Verwendung ist mit der Künstlerin gesondert zu vereinbaren.