

**Leitfaden für mitgestaltende
Bürgerbeteiligung:
Ergebnisse der Evaluierung**

September 2023

Erarbeitet durch:
Rotorwerk Project Services, Rostock

Inhalt

Evaluierungsauftrag und Begriffsklärung	4
Methodisches Vorgehen	5
Entwicklung der Bürgerbeteiligung in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock und die daraus entstandenen Beteiligungsinstrumente	8
Der Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung	8
Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung	10
Beirat für Bürgerbeteiligung.....	10
Vorhabenliste	11
Befragung verschiedener Vertreter:innen der Stadtgesellschaft bezüglich ihrer bisherigen Erfahrungen und ihrer Empfehlungen für die zukünftige Beteiligungsarbeit.....	12
Gruppe 1: Mitarbeitende der Rostocker Stadtverwaltung	12
Befragung Eva-Maria Kröger, Oberbürgermeisterin der Hanse- und Universitätsstadt Rostock, am 16.5.2023 (Interview)	12
Befragung Ute Fischer-Gäde, Senatorin für Infrastruktur, Umwelt und Bau der Hanse- und Universitätsstadt Rostock, am 16.5.2023 (Interview)	13
Befragung eines Mitglieds der Rostocker Stadtverwaltung am 5.6.2023 (Interview)	14
Digitale Befragung von Mitarbeitenden der Stadtverwaltung.....	14
Gruppe 2: Vertreter:innen der Ortsbeiräte.....	17
Befragung eines Mitglieds des Ortsbeirates Südstadt am 8.6.2023 (schriftliche Beantwortung der Fragen).....	17
Befragung eines Mitglieds des Ortsbeirates KTV am 8.5.2023 (Interview).....	17
Gruppe 3: Vertreter:innen der städtischen Strukturen für Bürgerbeteiligung	18
Ergebnisprotokoll des Workshops mit dem Beirat für Bürgerbeteiligung am 8.6.2023 (Workshop plus Mitgliederbefragung).....	18
Befragung eines ehemaligen Mitglieds des Beirats für Bürgerbeteiligung am 15.6.2023 (Interview)	19
Auswertung des von der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung vorgelegten Sachberichts vom Dezember 2022 (Auswertung Bericht) und der Rückmeldungen aus dem Workshop mit dem Beirat für Bürgerbeteiligung.....	20
Gruppe 4: In Beteiligungsprozesse eingebundene Bürger:innen.....	21
Ergebnisprotokoll des Workshops zum Beteiligungsprozess „Sommerstraße am Brinck“ am 23.5.2023 (Workshop).....	21
Gespräch mit vier Initiator:innen des Beteiligungsprozesses zum Groten Pohl am 24.4.2023 (Interview)	22
Zwischenfazit: Auswertung des ersten Evaluierungsschritts	24
In den Befragungen identifizierte technisch-organisatorische Probleme bei der Leitfadenumsetzung.....	24

In den Befragungen identifizierte weiche Faktoren, die eine aktuell eine vollumfängliche Leitfadenumsetzung verhindern	25
Aus den Befragungen abgeleitete Empfehlungen.....	25
Exemplarische Evaluierung durchgeführter Beteiligungsverfahren	28
Exemplarische Evaluierung 1: Beteiligungsverfahren Sommerstraße am Brink	30
Exemplarische Evaluierung 2: Beteiligungsverfahren Groter Pohl	34
Exemplarische Evaluierung 3: Beteiligungsverfahren „Studio Südstadt 2050“	37
Exemplarische Evaluierung 4: Fritz schafft Platz	40
Zwischenfazit: Auswertung des zweiten Evaluierungsschritts.....	43
Zusammenfassung: Aktuelle Leitfadenumsetzung und identifizierte Handlungsbedarfe	45
Evaluierung der bisherigen Anwendung des Leitfadens für Bürgerbeteiligung.....	45
Notwendigkeit veränderter/ergänzender Regelungen.....	47
Ergänzend identifizierte Handlungsbedarfe.....	48
Best Practices – Für Rostock nutzbare Erfahrungen anderer Städte (Auswahl)	51
Qualifizierung der Verwaltungsmitarbeitenden	51
Erhöhung der Verbindlichkeit der Nutzung von Beteiligungsergebnissen	51
Vorhabenliste.....	52
Stärkung der Kinder- und Jugendbeteiligung.....	52
Bessere Einbindung der Verwaltung in die Beteiligungsarbeit.....	52
Literaturverzeichnis.....	54

Evaluierungsauftrag und Begriffsklärung

Die im Zeitraum 1.1.2023 bis 30.9.2023 durchgeführte Evaluierung des Leitfadens für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock wurde von der Hanse- und Universitätsstadt Rostock in Auftrag gegeben. Die Stadt erfüllte hiermit eine Anforderung des 2019 in Kraft getretenen Leitfadens für mitgestaltende Bürgerbeteiligung, die da lautet:

Auf Basis der Evaluationen der Beteiligungsprozesse wird der Leitfaden nach einer Startphase von zwei Jahren evaluiert und bei Bedarf angepasst. Dabei soll untersucht werden, ob der Leitfaden eingehalten und umgesetzt werden kann. Ein Fokus liegt dabei insbesondere auch auf den neu geschaffenen Einrichtungen – der Koordinierungsstelle und dem Gremium [Beirat für Bürgerbeteiligung – Anm. d. A.] sowie deren Besetzung, Aufgaben, Zusammenarbeit und Ausstattung. Federführend verantwortlich ist die Koordinierungsstelle, welche durch das Gremium unterstützt und beraten wird. (Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Rostock, Stand 13.12.2019, S. 23)

In Ausrichtung an diesem Leitfaden und zur Sicherstellung einer einheitlichen Arbeitsgrundlage legt die Evaluation in allen angestellten Untersuchungen die vom Leitfaden festgeschriebene Definition von Bürger:innenbeteiligung zugrunde, die da lautet:

Die Einwohner*innen werden durch eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung in kommunale Planungs- und Entscheidungsprozesse von städtebaulichen, ökologischen, kulturellen oder sozialen Vorhaben und Projekten einbezogen. (Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Rostock, Stand 13.12.2019, S. 6) [...] Bürgerbeteiligung bedeutet, dass die Einwohner*innen [...] an städtischen Planungen und Projekten mitwirken können. Die Ideen der Einwohner*innen fließen in die Planungen mit ein. (ebd., S. 24)

Ebenso wie der Leitfaden unterscheiden die Betrachtungen hierbei zwischen formeller und informeller Beteiligung und richten den Blick, da formelle Beteiligung durch gesetzliche Vorgaben definiert ist, auf die informelle Beteiligung. Nichtsdestotrotz können ggf. empfohlene Veränderungen oder Erweiterungen auch eine Veränderung von Direktiven miteinschließen. Die jeweiligen juristischen Implikationen können im Rahmen dieses Auftrages nicht geprüft werden. Dies wäre dann Gegenstand einer konkretisierten Umsetzungsplanung.

Im Bereich informelle Bürger:innenbeteiligung wird das in Anlehnung an die von Roger Hart (1992) und Wolfgang Gernert (1993) definierten Stufen der Beteiligung entwickelte Stufenmodell der Partizipation zugrunde gelegt, auf das sich auch der Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung bezieht. Damit werden folgende unterschiedlichen Ausprägungen von Beteiligung unterschieden (Stufe 1 als niedrigste und damit die Minimalanforderung definierende Form der Beteiligung):

- STUFE 1: Konsultieren: Rückmeldungen der Einwohner*innen zu bereits bestehenden Analysen, Alternativen oder Entscheidungen sind einzuholen, um den Teil des Prozesses oder des Verfahrens mit zusätzlichen Anregungen oder Erfahrungen zu ergänzen.
- STUFE 2: Einbeziehen: Die Einwohner*innen sind in den gesamten, der Entscheidung vorausgehenden Prozess, einzubeziehen. Es soll eine direkte Zusammenarbeit der Beteiligten sichergestellt werden.
- STUFE 3: Kooperieren: Die direkte Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten ist intensiver als auf der vorherigen Stufe.

- STUFE 4: Ermächtigen: Die abschließende Entscheidung und/oder die Durchführung eines Projektes wird auf die Einwohner*innen übertragen.
(Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Rostock, 2019, S. 6-7).

Damit besteht die Aufgabe der Evaluation darin, die Umsetzung des Leitfadens in den vergangenen zwei Jahren zu prüfen und dabei zu ermitteln a) inwieweit dessen Vorgaben inzwischen in Rostock tatsächlich gelebte Praxis und akzeptierte Vorgabe von politischem und Verwaltungshandeln geworden sind sowie b) wo sich Regelungen aus dem Leitfaden als unzureichend oder ungeeignet erwiesen haben und damit eine Überarbeitung oder Vereinbarung ergänzender Regelungen geboten scheint. Die Evaluation unterbreitet keine konkreten Vorschläge, wie die Umsetzung dieser Empfehlungen innerhalb von Verwaltung oder ergänzenden Strukturen zu erfolgen hat, unterstützt aber die Entwicklung konkreter Lösungen durch Verweis auf einschlägige Erkenntnisse zum Thema und an anderen Orten erfolgreich erprobte Lösungen (Best Practices).

Methodisches Vorgehen

Die Evaluierung wurde als Bearbeitung folgender Fragestellungen beauftragt:

- Konnte der Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung im bisherigen Prozess eingehalten und umgesetzt werden?
- Inwiefern ermöglicht dieser in seiner aktuellen Form eine wirksame und prozess- und ergebnistransparente Bürgerbeteiligung?
- Welche Regelungen fehlen oder haben sich so als schwer umsetzbar erwiesen? Wo könnten Änderungen die Wirksamkeit und Effizienz der Bürgerbeteiligung erhöhen?
- Welche ergänzenden Formate, Instrumente und Strukturen braucht es für eine Verbesserung der Bürgerbeteiligungsarbeit in Rostock, d.h. dafür, sie wirksam, breitverankert, transparent und wirkungsvoll zu gestalten?

In Abstimmung mit der Auftraggeberin begann die Bearbeitung dieser Fragen mit einer Sichtung der akzeptierten Vorgaben für Bürgerbeteiligung in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock. Hierzu wurden der Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung, die Satzung, die Geschäftsordnung des Beirats für Bürgerbeteiligung und die Vorhabenliste gesichtet und darüber der aktuell geltende Rahmen für Bürgerbeteiligung in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock nachvollzogen, der im folgenden Kapitel nur skizziert werden kann, dies aber im Dienste einer guten Nachvollziehbarkeit der Argumentation tut.

Die so vollzogene Bestandsaufnahme schuf die Grundlage für die in der zweiten Evaluierungsphase durchgeführten Befragungen verschiedener handelnder Akteure, die sich vier Bereichen und damit Gruppen bzw. Perspektiven zuordnen lassen: der Stadtverwaltung, dem politischen Raum (Ortsbeiräte), den von der Stadt geschaffenen Strukturen für Bürger:innenbeteiligung und den in Beteiligungsprozesse aktiv eingebundenen Bürger:innen. Ziel der Befragungen war es, die bislang praktizierte Bürger:innenbeteiligung in Rostock und damit den Grad der Anwendung des Leitfadens zu ermitteln. Dabei angewendete Methoden waren:

- Interviews als mündliche Einzelgespräche, deren nachfolgende Verschriftlichung von den Interviewten geprüft und freigegeben wurde;
- Schriftlich übermittelte Fragen, die schriftlich beantwortet wurden;
- Workshops, in denen an den Evaluierungsfragen ausgerichtete Fragestellungen bearbeitet wurden (hier wurde im Nachgang ein Ergebnisprotokoll erstellt und mit den Teilnehmenden abgestimmt);

- Digitale Befragungen, unterstützt durch die verantwortliche und fachlich kompetente Stelle der Rostocker Stadtverwaltung;
- Auswertung vorliegender schriftlicher Arbeitsberichte hinsichtlich darin vorgenommener evaluierungsrelevanter Einschätzungen.

In der Summe gab es hier 12 verschiedene Erhebungen, die sich in zielgruppenadäquater Aufbereitung mit bisherigen Erfahrungen mit Bürger:innenbeteiligung und sich daraus ableitenden Empfehlungen der handelnden Akteure beschäftigten. Grundsätzlich waren alle Erhebungen an folgenden, aus den Auftragsvorgaben hergeleiteten, Fragestellungen ausgerichtet:

1. Inwiefern wird der Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung aktuell umgesetzt – und wo geschieht dies noch nicht wie intendiert?
2. Wo haben sich in der Arbeit mit den Leitfadenvorgaben Optimierungsbedarfe ergeben – und inwiefern gibt es Ideen für die konkrete Umsetzung dieser Optimierung?

Anliegen der Evaluierung war es damit, bislang gesammelte Erfahrungen nicht nur auszuwerten, sondern auch optimal für Verbesserungen zu nutzen. Sämtliche Gesprächs- und Befragungsergebnisse wurden in Protokollen dokumentiert, die als Anhang an dieses Evaluationspapier zur vertiefenden Sichtung bereitstehen (Anhang 1) – eine Ausnahme bildet der Bericht der Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung, der als separate Publikation vorliegt und hier nur punktuell zitiert wird. Konkret ergab fanden folgende Erhebungen statt und folgende Methoden Anwendung:

Gruppe 1: Mitarbeitende der Rostocker Stadtverwaltung

- Befragung Eva-Maria Kröger, Oberbürgermeisterin der Hanse- und Universitätsstadt Rostock, am 16.5.2023 (Interview)
- Befragung Ute Fischer-Gäde, Senatorin für Infrastruktur, Umwelt und Bau der Hanse- und Universitätsstadt Rostock, am 16.5.2023 (Interview)
- Befragung eines Mitglieds der Rostocker Stadtverwaltung am 5.6.2023 (Interview)
- Digitale Befragung von Mitarbeitenden der Stadtverwaltung (Umfrage)

Gruppe 2: Vertreter:innen der Ortsbeiräte

- Befragung eines Mitglieds des Ortsbeirates Südstadt am 8.6.2023 (schriftliche Beantwortung der Fragen)
- Befragung eines Mitglieds des Ortsbeirates KTV am 8.5.2023 (Interview)

Gruppe 3: Vertreter:innen der städtischen Strukturen für Bürgerbeteiligung

- Workshop mit dem Beirat für Bürgerbeteiligung am 8.6.2023 (Workshop plus Mitgliederbefragung mit Ergebnisprotokoll)
- Befragung eines ehemaligen Mitglieds des Beirats für Bürgerbeteiligung am 15.6.2023 (Interview)
- Auswertung des von der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung vorgelegten Sachberichts vom Dezember 2023 (Auswertung Bericht)

Gruppe 4: In Beteiligungsprozesse eingebundene Bürger:innen

- Workshop zum Beteiligungsprozess „Sommerstraße am Brinck“ am 23.5.2023 (Workshop mit Ergebnisprotokoll)
- Gespräch mit vier Initiator:innen des Beteiligungsprozesses zum Groten Pohl am 24.4.2023 (Interview)

Ergänzend zu diesen Erhebungen verschaffte sich die Evaluation einen Überblick über die in den vergangenen zwei Jahren durchgeführten Beteiligungsverfahren, die unter aktiver Einbeziehung der Öffentlichkeit stattfanden. Auf dieser Basis wurden dann insgesamt vier Beteiligungsprozesse exemplarisch analysiert – erneut schufen die o.g. beiden Leitfragen den Orientierungsrahmen. Die Auswertung erfolgte auf der Basis der von der Auftraggeberin bereitgestellten Prozess- und Ergebnisdokumentationen sowie der Befragungen relevanter Akteure, die um eine Sichtung der öffentlich bereitgestellten Beteiligungsinstrumente (Website, Vorhabenliste, Publikation zu den Beteiligungsprozessen) ergänzt wurde. Ergänzend fand eine partielle Teilnahme an im Untersuchungszeitraum durchgeführten Beteiligungsverfahren statt, um dessen methodische Umsetzung, Dokumentation, Kommunikation, Evaluierung und Ergebnisverwertung detaillierter wahrzunehmen.

Auf der Basis der damit auf drei Ebenen vollzogenen Bestandsaufnahme entwickelte die Evaluierung Antworten auf die Frage nach der Qualität der Leitfadenumsetzung, die zunächst als Fazits zum Evaluierungsschritt 2 und 3 und dann zusammenfassend präsentiert werden. Im letzten Schritt werden zu identifizierten Handlungsbedarfen, die einer konzeptionellen Konkretisierung bedürfen, Best Practices, d.h. gute Erfahrungen aus anderen Orten skizziert, um Anhaltspunkte für den weiteren Prozess zu liefern.

Entwicklung der Bürgerbeteiligung in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock und die daraus entstandenen Beteiligungsinstrumente

Eine ausführliche Schilderung der Entwicklung der Instrumente für Bürgerbeteiligung in der Hansestadt Rostock innerhalb der letzten Dekade findet sich im Bericht der Koordinierungsstelle vom Dezember 2022. Die Evaluierung verweist auf diese sehr fundierte und sehr umfassende Darstellung und beschränkt sich hier auf die nachfolgende Auflistung der zentralen Eckdaten:

- Seit 2014: Vor allem durch Bottom-up Prozesse vorangetriebenes Bemühen um Stärkung der Bürgerbeteiligung in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock;
- Mai 2016: Auftrag des Oberbürgermeisters zur Entwicklung eines Leitfadens und einer Satzung für Bürgerbeteiligung, nachfolgend Gespräche mit Fraktionen und Durchführung von Bürgerforen;
- Ab März 2018: Erarbeitung des Leitfadens in der Arbeitsgruppe Leitfaden, einer Gruppe von 24 Menschen aus Politik und Verwaltung (je 6 Personen) sowie der Stadtgesellschaft (12 Personen).
- 4.12.2019: Bürgerschaftsbeschluss zum „Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Rostock“ und der „Satzung für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock“
- 2019: Berufung des Beirates für Bürgerbeteiligung
- 2020: Satzungsänderung auf Intervention des Innenministeriums des Landes MV – Limitierung der Entscheidungsvollmacht des Beirates – dieser kann nun Beteiligungen nicht mehr anweisen, sondern nur noch empfehlen
- 2021: Etablierung der Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung
- 1.7.2022: Freishaltung der Website der Koordinierungsstelle als maßgebliches Kommunikationsmittel und hierüber auch der Vorhabenliste

Im Ergebnis des hier skizzierten Prozesses hat sich die Hanse- und Universitätsstadt Rostock eine Reihe von Instrumenten für die Umsetzung von Bürger:innenbeteiligung gegeben: den Leitfaden für Bürgerbeteiligung, den Beirat für Bürgerbeteiligung (mit einer eigenen Satzung und Geschäftsordnung zur Regelung der Arbeit), die Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung sowie die Vorhabenliste. Alle Instrumente werden hier in ihrer Funktion und inhaltlichen Verfasstheit kurz skizziert, um darüber den aktuell geltenden Handlungsrahmen für Bürger:innenbeteiligung in Rostock nachvollziehbar zu machen.

Der Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung

Diese Grundlage der Bürgerbeteiligungsstrukturen in Rostock wurde auf Initiative des Oberbürgermeisters von der AG Leitfaden aus dem Anliegen heraus erarbeitet, Bürger:innenbeteiligung in der Hansestadt zu ermöglichen und zu befördern. Sie definiert den Rahmen für Beteiligungsprozesse und hierbei auch Prinzipien, Qualitätsanforderungen und Strukturen, nach bzw. mit denen in Rostock eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung realisiert werden kann. Die Ergebnisse der Beteiligung sollen in kommunale Planungs- und Entscheidungsprozesse von städtebaulichen, ökologischen, kulturellen oder sozialen Vorhaben und Projekten einbezogen, aber auch in Vorhaben und Projekte von kommunalen Unternehmen werden. Die im Leitfaden benannten Grundsätze von Bürgerbeteiligung, die für alle Beteiligungsverfahren bzw. -prozesse gelten sollten, sind:

- Mitwirkungsmöglichkeiten für alle Einwohner:innen (inklusive Charakter)
- Frühzeitige Beteiligung

- Leicht zugängliche und transparente Informationen (d.h. Sicherstellung einer allgemeinen Verständlichkeit)
- Klarheit über die Ziele und Rahmenbedingungen der Beteiligung (d.h. konkrete Definition der Beteiligungsintensität, Gestaltungsspielräume, Vorgehensweisen, Mitwirkungsmöglichkeiten und öffentliche Kommunikation dieser Bedingungen)
- Verbindlichkeit und Nachvollziehbarkeit im Umgang mit den Beteiligungsergebnissen und den politischen Entscheidungen
- Wertschätzender Dialog auf Augenhöhe¹.

Als zentrales Medium für eine Veröffentlichung von Zwischen- und Endergebnissen benennt der Leitfaden die Website der Hansestadt Rostock. Dort seien diese zeitnah und nachvollziehbar zu präsentieren, inklusive einer Dokumentation von eingeholtem Feedback. Außerdem trifft der Leitfaden konkrete Aussagen zur Art der Ergebnisverwertung: Ergebnisse von Beteiligungsprozessen seien Grundlagen für die Entscheidungsfindung von Oberbürgermeister:in, Verwaltung und Bürgerschaft.²

In dem er Vorgaben für Arbeitsabläufe benennt und Zuständigkeiten für informelle Bürgerbeteiligungen festschreibt, konturiert der Leitfaden die Arbeitsgrundlage von Beirat und Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung. Er beschreibt das jeweilige Aufgabenspektrum und trifft Aussagen zu Besetzung und Geschäftsbetrieb beider Gremien. Außerdem definiert er fünf Kriterien, von denen mindestens zwei erfüllt sein müssen, damit ein Vorhaben auf der Vorhabenliste der Stadt veröffentlicht wird – darunter u.a. die „große [...] Bedeutung für das öffentliche Interesse“.³ Des Weiteren wird definiert, welche Angaben zu Vorhaben auf der Vorhabenliste gemacht werden müssen und definiert, wer eine Beteiligung vorschlagen darf: Dies sind Bürger:innen (über die Koordinierungsstelle oder ihren Ortsbeirat, bei Bedarf auch anonym), die Fraktionen der Rostocker Bürgerschaft und die Stadtverwaltung.

Außerdem trifft der Leitfaden Aussagen zum Ablauf der Beteiligungsverfahren und verortet dabei auch unterschiedliche Verantwortlichkeiten bei verschiedenen Institutionen: Ist der Vorschlag bei der Koordinierungsstelle eingegangen, wird dieser dort geprüft und Rücksprache mit Fachämtern und Ortsbeirat zum Stand und zu Beteiligungsspielräumen gehalten. Basierend auf dieser Voranalyse spricht die Koordinierungsstelle sich für oder gegen eine Beteiligung aus. Mit diesem Votum wird das Verfahren zur Prüfung an den Beirat übergeben, der die abschließende Entscheidung über eine

¹ Die Grundsätze im Wortlaut finden sich im Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Rostock, Stand 13.12.2019, S. 10)

² „Politik und Verwaltung setzen sich mit den Beteiligungsergebnissen auseinander, nehmen sie ernst und greifen sie auf, soweit es möglich und sinnvoll ist. Sie begründen es gut nachvollziehbar, wenn sie in ihren Entscheidungen vom Beteiligungsergebnis abweichen“ (Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Rostock, 2019, S. 9)

³ „Zu dem Vorhaben ist eine Beteiligung vorgesehen;

- Vermutetes hohes Interesse der Einwohner*innen der gesamten Stadt, eines Stadtteils, eines Quartiers oder der Nutzer*innen einer Einrichtung oder hohe Zahl an betroffenen Personen;
- Wesentliche Änderung des Ortsbildes;
- Entwicklungskonzepte und Aktionspläne für die Gesamtstadt, einen Stadtteil oder ein Quartier, beispielsweise zu den Themenfeldern Soziales, Klima- und Umweltschutz, Verkehr, Infrastruktur, Denkmalschutz, Kultur, Bildung und Gesundheitswesen, Sport...;
- Vorhaben, die Ziele und Handlungsweisen festlegen (z.B. Leitbilder, Chartas oder die Fortschreibung des Leitfadens für Beteiligung).“
(Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Rostock, 2019, S. 11-12)

Beteiligung trifft, aber auch eine Empfehlung zur Beteiligungsintensität ausspricht. Die weiteren Schritte macht der Leitfaden von der Komplexität der Beteiligung bzw. dem Aufwand des Verfahrens (u.a. Beteiligungsspielraum, räumliche Ausdehnung, Größe der Zielgruppe, Vergleichbarkeit, besonderen Charakter, Konfliktpotential, Vergleichbarkeit mit anderen Vorhaben, öffentliches Interesse) abhängig. Grundlage der entsprechenden Kategorisierung ist ein Beteiligungskonzept, das u.a. Ziele und Zielgruppen, den Beteiligungsgegenstand, die zu beachtenden Rahmenbedingungen, die Beteiligungsformate/-methoden und den Zeitplan (Kommunikations- und Prozessplan) definiert. Erarbeitet wird dieses von der Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung. Im Leitfaden vorgeschriebene weitere Schritte sind die Zielgruppenaktivierung, das Beteiligungsverfahren selbst, die Nutzung der Ergebnisse durch die Entscheidungsträger:innen, die Ergebnisdokumentation und Öffentlichkeitsarbeit sowie die Evaluierung des konkreten Beteiligungsverfahrens.

Zum Umgang mit dem Leitfaden selbst trifft dieser neben einer Einordnung seiner Relevanz und Funktion auch die Aussage, dass zwei Jahre nach dessen Verabschiedung eine Evaluierung seiner Praktikabilität und eine sich daraus ggf. ergebende Anpassung nach zwei Jahren. Ergänzend zum Leitfaden wurde eine Satzung erstellt und verabschiedet, um eine Verbindlichkeit bei der Umsetzung des Leitfadens gewährleisten zu können.

Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung

Die Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung war nach ihrer Gründung zunächst dem Büro des:der Oberbürgermeister:in (Organisationseinheit 03) zugeordnet. Seit dem 1.6.2021 gehört sie zum Verwaltungsbereich „Bürgerkommunikation und Wahlen“ (Organisationseinheit 08), der aber auch zum Verantwortungsbereich des:der Oberbürgermeister:in gehört. Grundsätzlich versteht sich die Tätigkeit der Koordinierungsstelle jedoch als Querschnittsaufgabe und insofern als Kooperationspartnerin aller Fachämter der Stadtverwaltung, die mit dem Thema Bürger:innenbeteiligung in Berührung kommen. Ihre Hauptaufgabe besteht darin, eine transparente, koordinierte und lösungsorientierte Umsetzung informeller Beteiligungsvorhaben zu ermöglichen. In diesem Rahmen fungiert sie u.a. als Geschäftsstelle des Beirates für Bürgerbeteiligung und nimmt geschäftsführend und beratend an dessen Sitzungen teil. Sie übernimmt die Koordinierung, Beratung und Abstimmung von Beteiligungsprozessen in Abstimmung mit den Fachämtern und unter Einbeziehung der Ortsbeiräte. Die Koordinierungsstelle erstellt und pflegt die Vorhabenliste und informiert die Einwohner:innen auch darüber hinaus über aktuelle Beteiligungsverfahren.⁴ Aktuell wird dieses Aufgabenspektrum von zwei Mitarbeitenden (Vollzeit) und mit einem Jahresbudget von 50.000€ bearbeitet.

Beirat für Bürgerbeteiligung

Der Leitfaden für Bürgerbeteiligung definiert ein Aufgabenspektrum des Beirates für Bürgerbeteiligung, in dessen Zentrum die Prüfung von Anträgen zur informellen Bürgerbeteiligung und die Formulierung von aus dieser Prüfung resultierende Empfehlungen für die Fachämter stehen. Dabei schlägt der Beirat nicht nur vor, ob eine Beteiligung stattfinden soll, sondern empfiehlt auch eine Beteiligungsintensität. Der zweite Aufgabenschwerpunkt besteht in der Begleitung, Prüfung und Evaluierung von Beteiligungsprozessen. Außerdem ist es Aufgabe des Beirates Impulse für eine

⁴ Eine vollständige und ausführliche Übersicht über die Aufgaben der Koordinierungsstelle findet sich im Bericht der Koordinierungsstelle (Bericht der Koordinierungsstelle, 2022, S. 21).

kontinuierliche Verbesserung der Beteiligungskultur in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock zu geben. Mit der Ausübung dieser Rollen setzt der Beirat die Empfehlungen des Leitfadens um. Das seit dem 10. September 2020 tätige Gremium setzt sich, leitfadenskonform, zu zwei Dritteln aus ausgelosten Bürger:innen der Hansestadt Rostock (Auslosung aus einem Bewerber:innenpool und Bestätigung durch den Hauptausschuss) und zu einem Drittel aus entsendeten Vertreter:in der Fraktionen zusammen. Vertreter:innen der Fachämter sind laut Vorgabe des Leitfadens nicht im Beirat vertreten, jedoch zu den Sitzungen des Gremiums entsprechend der zu behandelnden Themen beratend einzuladen. Dies ist situationsabhängig – eine Regelung, die auch für externe Expert:innen, Ortsbeiratsmitglieder u.ä. gilt. Der Beirat wird in jeder Wahlperiode neu konstituiert. Er trifft sich einmal im Monat, die Sitzungen sind öffentlich. Die vom Beirat selbst verabschiedete Geschäftsordnung regelt diese und weitere Einzelheiten der Kooperation, u.a. dass die Sitzungstermine für das Folgejahr in der jeweils letzten Sitzung eines Jahres festgelegt werden kann, und unter welchen Umständen eine Angelegenheit nicht-öffentlich beraten werden kann. Außerdem ist hier definiert, dass es eine nichtöffentliche Sitzung „für interne Belange und Strukturierung“ pro Quartal geben darf. Nicht zuletzt finden sich in der Geschäftsordnung Regelungen für einen Umgang mit inaktiven Mitgliedern.

Vorhabenliste

Der Leitfaden für Bürger:innenbeteiligung definiert die Vorhabenliste als „ein transparentes und leicht verständliches Informationsangebot von der Stadt für ihre Einwohner*innen“⁵ der für die Beteiligung relevanten Vorhaben⁶ und Projekte der Stadt (also jene, die mindestens zwei der vom Leitfaden definierten Kriterien – siehe Fußnote 3 – erfüllen). Die Vorhabenliste informiert die Einwohner:innen leicht zugänglich, in leichter Sprache, adressatengerecht, frühzeitig⁷, kontinuierlich und umfassend über diese Projekte und damit verbundene Beteiligungsmöglichkeiten. Sie bildet damit eine wichtige Grundlage für die Transparenz, Nachvollziehbarkeit, Effektivität und Qualität der Bürger:innenbeteiligung der Hanse- und Universitätsstadt. Zentrale Medien dieser Kommunikation sind, so im Leitfaden für Bürgerbeteiligung festgeschrieben, ein Internetauftritt und der Städtische Anzeiger, ergänzend die Social-Media-Kanäle und der Newsletter der Stadt.⁸ Die Zusammenstellung der Vorhabenliste erfolgt, so die Vorgaben des Leitfadens, durch die Koordinierungsstelle, die hierzu von den Fachämtern erstellte Vorhabenbeschreibungen zusammenführt – die Koordinierungsstelle kann die Erstellung beratend unterstützen. Die in diesen Steckbriefen zu erfassenden Informationen sind im Leitfaden genau benannt.

⁵ Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Rostock, 2019, S. 11.

⁶ „Vorhaben sind Planungen und Projekte, die die Bürgerschaft beschlossen bzw. über den Haushalt genehmigt hat. Sie betreffen die Stadtentwicklung sowie wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Aspekte der Stadt.“ (Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Rostock, 2019, S. 25)

⁷ „Die Grundüberlegungen eines Vorhabens werden so früh wie möglich – in der Regel aber spätestens drei Monate vor der Erstberatung in der Bürgerschaft – veröffentlicht. Die Verwaltung informiert über Vorhaben und geplante Beteiligungen ebenfalls frühzeitig – das heißt mit Beginn der Planungsphase.“ (Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Rostock, 2019, S. 11)

⁸ „Mindestens zweimal im Jahr wird sie im städtischen Anzeiger veröffentlicht und kann als Ausdruck im Rathaus sowie den Ortsämtern eingesehen werden. Sie ist außerdem online auf der offiziellen Internetseite der Hanse- und Universitätsstadt Rostock abrufbar und wird über Social-Media-Kanäle sowie über einen Newsletter bekannt gemacht. Die Bürgerschaft erhält mindestens zweimal im Jahr die Liste als Informationsvorlage.“ (Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Rostock, 2019, S. 13)

Befragung verschiedener Vertreter:innen der Stadtgesellschaft bezüglich ihrer bisherigen Erfahrungen und ihrer Empfehlungen für die zukünftige Beteiligungsarbeit

Bei der Durchführung der Befragung handelnder Akteure der Hanse- und Universitätsstadt Rostock ging es darum, die Anwendung des Leitfadens für mitgestaltende Bürgerbeteiligung im Konkreten, aber auch die Arbeit mit Bürger:innenbeteiligung im Allgemeinen zu reflektieren. Dabei wurden sowohl Probleme mit der Umsetzung identifiziert, als auch Empfehlungen für eine zukünftige Verbesserung gegeben:

- a) Für die zukünftige Arbeit mit dem Leitfaden bzw. den auf seiner Basis etablierten Instrumenten der Bürgerbeteiligung in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock
- b) Die Realisierung einer Bürger:innenbeteiligung, die die Leitfadenkriterien erfüllt und von den verschiedenen handelnden Akteuren als zufriedenstellend erlebt wird.

Die Befragungen fanden sämtlich im Zeitraum 1.5.2023 bis 30.6.2023 statt, die verschiedenen hier angewendeten Methoden wurden im ersten Kapitel ausführlicher erläutert und sind nachfolgend in den Teilkapitelüberschriften ausgewiesen. Ausführliche und mit den Befragten abgestimmte Dokumentationen der Befragungen sind im Anhang 1 an diesen Evaluierungsbericht zusammengestellt. Nachfolgend präsentiert der Bericht Auflistungen der in jeder einzelnen Befragung benannten Probleme und Empfehlungen, die aus den Dokumentationen der Befragungen (Anhang 1) extrahiert wurden. Im Anschluss daran wird eine abstrahierende Auswertung vorgenommen, die maßgeblichen, von den Akteuren benannten Probleme und Empfehlungen benennt und damit die hier erfassten Perspektiven und Expertisen als Grundlage für zukünftige Optimierungsprozesse aufbereitet.

Gruppe 1: Mitarbeitende der Rostocker Stadtverwaltung

Befragung Eva-Maria Kröger, Oberbürgermeisterin der Hanse- und Universitätsstadt Rostock, am 16.5.2023 (Interview)

Identifizierte Probleme

- Fehlende Kapazitäten bei der Koordinierungsstelle und in den Ämtern (zwei weitere Stellen in der Koordinierungsstelle werden in Aussicht gestellt)
- Kein einheitliches Verständnis für den Begriff der Bürger:innenbeteiligung innerhalb der Stadtverwaltung und mangelnde Präsenz des Leitfadens
- Fehlendes Interesse an Weiterbildungen zum Thema Bürger:innenbeteiligung in der Verwaltung aufgrund einer generellen Überlastungssituation und Personalknappheit
- Veränderte Debattenkultur, die konstruktiven Dialog zwischen Bürger:innen und Verwaltung erschwert
- Das Instrument Vorhabenliste hat sich als für viele Ämter missverständlich erwiesen.
- Bei Befolgung der Leitfadenkriterien landen nur sehr wenige Vorhaben auf der Liste.
- Fehlende Resonanz der Fachämter reduziert die Wirksamkeit der Beteiligungsinstrumente

Ausgesprochene Empfehlungen

- Fortsetzung des Hafentrialogs nach dem Prinzip „wir gestalten unseren Hafenbereich als Einwohner:innen selbst“

- Sensibilisierung für das und Weiterbildung zum Thema Bürger:innenbeteiligung (als Workshop bzw. Konferenz mit Amtsleiter:innen), um zunächst grundlegendes Know-how vermitteln
- Onboarding für neue Mitarbeitende enthält Seminar zum Thema Bürger:innenbeteiligung
- Einwohner:innen zum Thema Bürger:innenbeteiligung bilden und ermächtigen
- Neben großen Beteiligungen auch kleineren Chancen auf Mitgestaltungen schaffen
- Ergebnisse zu verwenden, ist das A und O □ Beteiligungen nur dann durchführen, wenn ein Durchsetzungswille besteht
- Unbedingte Ergebnistransparenz: „Wir müssen immer erkennbar machen, wo die Ergebnisse eines Beteiligungsprozesses eingeflossen sind, inwiefern wir sie umgesetzt haben.“
- Stärkung des Ehrenamts allgemein und darüber auch von Beteiligungsformaten

Wer sollte Bürger:innenbeteiligung initiieren? Alle Akteure der Stadtgesellschaft

Befragung Ute Fischer-Gäde, Senatorin für Infrastruktur, Umwelt und Bau der Hanse- und Universitätsstadt Rostock, am 16.5.2023 (Interview)

Identifizierte Probleme

- Verwaltung gewährt aktuell noch viel zu wenig Zeit, die Menschen in die Lage versetzt, sich überhaupt beteiligen zu können
- Fehlende Sichtbarkeit des Leitfadens für Bürgerbeteiligung
- Starke Arbeitsbelastung vieler Mitarbeitenden der Stadtverwaltung
- Selbstverständnis der Verwaltung passt noch nicht zu den Beteiligungsvorgaben und -erwartungen: Beteiligung wird aktuell noch als Zusatzbelastung, nicht als normaler Teil der Arbeit empfunden → braucht kulturellen Wandel und guten Methodenkoffer

Ausgesprochene Empfehlungen

- Gelegenheit und die Zeit geben, sich mit den Informationen auseinanderzusetzen, vorab in den Dialog zu treten, Rückfragen zu stellen
- Qualifizierung und systematisch gute Beteiligung braucht ein Set an relevanten Methoden und das Wissen darüber
- Interne Auseinandersetzung mit der Frage, wie wir bei einem bestimmten Vorhaben richtig vorgehen und das passende Format auswählen
- Generationenspezifische Qualifizierung von Mitarbeitenden der Stadtverwaltung zum Thema BB
- Prozessgestaltung muss zunehmend Teil von Verwaltungsabläufen werden - und hierbei muss Bürgerbeteiligung verpflichtender Teil der Verfahrensstandards sein - der Impuls hierfür muss von der Führungsebene ausgehen, die dafür ein verändertes Selbstverständnis braucht
- Schärfung des Aufgabenportfolios der Koordinierungsstelle und daran ausgerichtete personelle und technische Ausstattung
- Externe Begleitung von Beteiligungsprozessen als Kompensation mangelnder Verwaltungskapazitäten
- Schaffung eines politischen Gremiums oder einer politischen Struktur, die Beteiligungsergebnisse in politische Beschlüsse überführen, um darüber Verbindlichkeit zu gewährleisten
- Weiterführung der Beteiligungsprozess in der Phase der Umsetzung von Konzepten oder Ideen

Wer sollte Bürger:innenbeteiligung initiieren? Verwaltung, auf Prozess- und auf Führungsebene

Befragung eines Mitglieds der Rostocker Stadtverwaltung am 5.6.2023 (Interview)

Identifizierte Probleme

- Beteiligungsbüros sind nicht für den nachfolgenden Planungsprozess verantwortlich, was zu einem Bruch in der Prozessabwicklung führt
- Fehlender personelle Ressourcen in Koordinierungsstelle und Fachämtern, d.h. fehlende Beteiligungs- und mehr Planungskapazitäten

Ausgesprochene Empfehlungen

- Frühzeitige Qualifizierung aller an einer Beteiligung Mitwirkenden, damit alle auf dem gleichen Level und auf Augenhöhe sind, bei gleichzeitig gutem Umgang mit sensiblen Informationen
- Hohe Transparenz der Beteiligungsprozesse
- Frühzeitige Einbindung des kommunalpolitischen Raums (nicht nur der Ortsbeiräte), um dessen Perspektive zu berücksichtigen und ihn von Beginn an in Beteiligungsprozesse einzubinden → Zusammenwirken von parlamentarischen Strukturen und Beteiligungsprozessen
- Beteiligungen je nach Situation unterschiedlich offen gestalten (auch Visionen entwickeln), aber dabei auch spätere Verantwortlichkeiten mitdenken (wer könnte wofür zuständig sein)
- Menschen durch Beteiligung motivieren, selbst aktiv zu werden
- Erfassung aller Vorhaben von gesellschaftlicher und städtebaulicher Relevanz in der Vorhabenliste (auch Bebauungspläne und Satzungen), sofern die Fragestellung nicht zu fachspezifisch ist
- Verwurzelung von Beteiligungsverfahren in den Stadtteilen über die Ortsbeiräte
- Beteiligungsformate praktisch erproben, aber auch Schulungen dazu anbieten

Wer sollte Bürger:innenbeteiligung initiieren? Alle Akteure der Stadtgesellschaft, bei anschließender qualifizierter Bewertung und Rückmeldung zur Realisierbarkeit

Digitale Befragung von Mitarbeitenden der Stadtverwaltung

Im Rahmen einer umfangreicheren Befragung der Kommunalen Statistikstelle der Hanse- und Universitätsstadt Rostock im Mai 2023 an die insgesamt 1291 Befragten auch 12 Fragen zum Thema Bürger:innenbeteiligung gesendet. Hierzu wurden insgesamt 1291 Personen per Email adressiert, 14 der versendeten Einladungen zur Teilnahme erwiesen sich als unzustellbar. Von den damit 1177 angefragten Personen übermittelten insgesamt 276 Verwaltungsmitarbeitende Antworten, was einer Rücklaufquote von 22 % entspricht. Nachfolgend werden die Rückmeldungen zu jeder der gestellten Fragen kurz ausgewertet – eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse findet sich in Anhang 1 zu dieser Evaluierung.

Frage 1: Welche Instrumente der Bürger:innenbeteiligung in Rostock sind Ihnen bekannt? (Mehrfachantworten möglich.)

Hier zeigte sich, dass selbst eher tradierte und nur begrenzt aktuelle Anforderungen erfüllende Beteiligungsformate wie Informationsveranstaltungen, Workshops, Runde Tische und Konferenzen nicht allen Befragten als Beteiligungsoptionen geläufig sind. Beiräte als Form der repräsentativen Beteiligung sind nur einem Drittel 242 Befragten als Instrument bekannt, die Vorhabenliste kennen 50 und damit etwas mehr als 20% der Personen, die sich an der Umfrage beteiligt haben. Die ergänzenden Einzelantworten verweisen mehrfach auf die Ortsbeiräte und digitale Beteiligungsangebote (konkret und allgemein), mitunter aber auch auf Formen der formalen Beteiligung. Einige Antworten machen deutlich, dass das Thema generell als nicht relevant erachtet

wird, andere arbeiten mit Ironie und bringen darüber eine Unzufriedenheit über den Umgang mit dem Thema Beteiligung zum Ausdruck.

2. Mit welchen Instrumenten der Bürger:innenbeteiligung haben Sie bereits gearbeitet oder womit arbeiten Sie aktiv? (Mehrfachantworten möglich.)

Die Antworten machen deutlich, dass nur ein Drittel der Befragten überhaupt auf praktische Erfahrungen mit Beteiligungsprozessen verweisen kann. Wo es diese gibt, kamen einmal mehr überwiegend Methoden wie Informationsveranstaltungen und Workshops vor, deren tatsächlicher Beteiligungscharakter im Einzelfall zu prüfen wäre. Bei den freien Nennungen waren Ortsbeiräte und digitale Beteiligungsangebote die häufigsten Antworten, nur einmal wird mit der Nennung des Studios Südstadt auf ein konkretes Angebot der in Rostock nach Leitfadentablierung geschaffenen Beteiligungsstrukturen verwiesen. Die Vorhabenliste ist weniger als 10 von 242 befragten Personen bekannt.

3. Sind oder waren Sie bereits in Beteiligungsprozesse eingebunden?

Die hier gegebenen Antworten bestärken das in Frage 2 entstandene Bild, dass bislang nur ein kleinerer Teil der Personen (32,1 Prozent) aktiv mit Beteiligungsformaten in Berührung gekommen ist - egal welche der Instrumente und Methoden hier in den Blick genommen werden. Auf die konkreten Formate und Angebote hin befragt, beziehen sich die damit ca. 80 Personen, die Erfahrungen vorweisen können, teilweise auf Formen der formalen Beteiligung, teilweise aber auch auf Angebote, die mit Hilfe der neu geschaffenen Strukturen für Bürgerbeteiligung realisiert wurden, wie etwa das Studio Südstadt, Fritz schafft Platz, der Dialog Stadthafen oder die Beteiligung zur Sommerstraße am Brink. Einige Angebote werden sogar mehrfach genannt, in der Summe bleiben die Nennungen jedoch durchweg im einstelligen Bereich. Die sehr unterschiedliche Qualität der Antworten macht deutlich, dass vielen Befragten noch an Wissen über Grundprinzipien von Beteiligung mangelt – viele der genannten Prozesse entsprechen nicht den auch im Leitfaden genannten Kriterien für Bürger:innenbeteiligung.

4. Wie wurden die Ergebnisse der Beteiligung genutzt? (Mehrfachantworten möglich.)

Hier waren nur insgesamt 87 der Befragten auskunftsfähig, hatten also eine Vorstellung von der Nutzung von Beteiligungsergebnissen. Bei 60 konkreten Erfahrungen wurde eine Verwendung im weiteren Beteiligungsprozess attestiert, in sogar 77 Fällen eine Verwendung für interne Planungen. In 47 Fällen hat die Bürgerschaft ein Beteiligungsergebnis in Form einer Beschlussvorlage aufgegriffen (wobei aufgrund der Art der Erhebung eine Doppelerfassung nicht ausgeschlossen werden kann), in 8 Fällen wird eine fehlende Ergebnisnutzung konstatiert.

6. Warum wurden die Ergebnisse nicht genutzt?

Hier waren die 8 in Frage 5 konstatierten Fälle von Nichtnutzung der Beteiligungsergebnisse um Angabe von Gründen gebeten. Die insgesamt fünf gegebenen Antworten variieren sehr stark, es gibt eine persönliche Einordnung von Beteiligung als nicht empfehlenswert, zwei Sachbegründungen und zwei Konkretisierungen (keine Nutzung, aber Rückmeldungen an den „jeweiligen Bürger“, keine weitere Arbeit am Thema im zuständigen Amt).

7. Warum waren Sie bisher in keine Beteiligungsprozesse eingebunden?

Hier gab keine:r der Befragten eine Antwort, was bedeutet, dass die 67,9 Prozent der Befragten ohne praktische Beteiligungserfahrung wahlweise keine Gründe kennen oder dies für sie noch kein Reflexionsgegenstand war.

8. Inwiefern haben Sie die Expertise der Koordinierungsstelle genutzt? (Mehrfachantworten möglich.)

Hier gaben insgesamt 90 der befragten Personen eine Antwort – von diesen hat knapp die Hälfte (insgesamt 43 Fälle) die Koordinierungsstelle als Beraterin genutzt. Die Planung und Organisation von Beteiligungsprozessen nennen 23 der 242 Befragten, Moderationen und Durchführungen von Beteiligungsprozessen wurden in immerhin 16 Fällen erlebt, eine Evaluation in 9 Fällen. Immerhin 34 Erfahrungen verweisen auf andere, nachfolgend konkretisierte Erfahrungen mit der Expertise der Koordinierungsstelle, die sich aber bei Betrachtung der Erläuterungen als fehlende Nutzungen erweisen, die die Befragten mit unterschiedlichen Graden an Sachlichkeit und Interesse am Thema kommentieren.

9. In welcher Weise haben Sie bislang mit der Vorhabenliste gearbeitet?

Hier gaben lediglich 11 befragte Personen und damit 4% der Befragten an, die Vorhabenliste schon aktiv genutzt zu haben. Eine Mehrheit dieser Gruppe nutzte die Liste zu Informationszwecken, der kleinere Teil hat aktiv Inhalte in die Liste eingebracht.

10. Nach welchen Kriterien wählen Sie Vorhaben als beteiligungsrelevant aus? (Mehrfachantworten möglich.)

Bei dieser Frage ging es darum, die vom Leitfaden definierten Kriterien auf Relevanz zu überprüfen. Antworten hierzu kamen von insgesamt 144 Befragten und damit mehr als der Hälfte der aktiv an der Umfrage Teilnehmenden. Hieraus ergab sich, dass bislang das vermutete hohe Interesse der häufigste zutreffende Auswahlgrund für die Delegation eines Vorhabens auf die Vorhabenliste war, eine vorgesehene Beteiligung in etwas mehr als der Hälfte der Fälle ein relevantes Kriterium. Die Kriterien wesentliche Änderung des Ortsbildes, Entwicklungskonzepte und Aktionspläne und Erstellung von Leitbildern oder Chartas fanden in 43 bis 21 Prozent der Fälle Anwendung.

11. Welche Hilfsmittel sind notwendig, um das Thema „Bürgerbeteiligung“ in Ihrem Arbeitsbereich umsetzen zu können? (Mehrfachantworten möglich.)

Von 191 Personen, die diese Frage beantwortet haben, äußern immerhin 123 den Wunsch nach Beratung zum Thema, 106 Personen wünschen sich ergänzend eine schriftliche Handreichung (Leitfaden) für die Arbeit mit dem Thema. 93 Personen und damit knapp die Hälfte würde sich thematische Fortbildungen wünschen. Eine Konferenz wird von insgesamt 44 Personen als hilfreiches Mittel benannt. Ergänzend genannte Hilfsmittel sind hier die Bereitstellung finanzieller Mittel und personeller Ressourcen, ggf. auch durch externe Unterstützung und/oder eine Moderation bzw. Hilfe im Bereich Öffentlichkeitsarbeit. Darüber hinaus werden digitale Beteiligungsmöglichkeiten, ein verändertes Mindset innerhalb der Verwaltung und ein verpflichtenderer Charakter von Beteiligung als hilfreich erachtet.

12. Welche Vorschläge/Anregungen haben Sie zum Thema Bürger:innenbeteiligung in Rostock? (Je eine Antwort pro Fragebogen, insgesamt 47 Rückmeldungen)

Hier gab es eine Vielzahl von Einzelrückmeldungen, die teilweise sehr konstruktiv und ausführlich ausfielen, sich aber nicht abstrahierend-verknüpft präsentieren lassen, ohne sie unzulässig zu vereinfachen oder zu verfälschen. Insofern wird hier eine Sichtung und Auswertung der Liste bei der

Erarbeitung zukünftiger Kommunikationsformen und -wege und der Ausgestaltung von Beteiligungsinstrumenten und -prozessen empfohlen. Gleichzeitig haben diese Antworten das Potential die verschiedenen Wahrnehmungen des Themas Bürger:innenbeteiligung innerhalb der Befragtengruppe zu differenzieren.

Gruppe 2: Vertreter:innen der Ortsbeiräte

Befragung eines Mitglieds des Ortsbeirates Südstadt am 8.6.2023 (schriftliche Beantwortung der Fragen)

Identifizierte Probleme:

- Eine häufig zu späte Beteiligung (Beteiligung erst bei B-Plan-Auslegungen o.ä.) sorgt für Verärgerung und Frustration
- Unklarheiten darüber, was Bürgerbeteiligung leisten kann und was nicht

Ausgesprochene Empfehlungen:

- Ausbau der frühzeitigen Bürgerbeteiligung, sowohl bei stadtteilbezogenen Prozessen als auch bei großen städtischen Planungen, um diese konstruktiv einfließen zu lassen
- Feste Integration von Beteiligungen in Beratungsabläufe o.ä. der Stadtverwaltung, i.e. somit automatischer Start von Verfahren
- Transparente und ehrliche Einordnung von Anregungen der Bevölkerung

Wer sollte Bürger:innenbeteiligung initiieren? Alle Akteure der Stadtgesellschaft

Befragung eines Mitglieds des Ortsbeirates KTV am 8.5.2023 (Interview)

Identifizierte Probleme

- Zu späte Beteiligung
- Fokussierung auf Betroffenenbeteiligung (Sommerstraße)
- Unklare Erwartungen an den Beteiligungsprozess (Sommerstraße)
- Fehlen wahrnehmbarer Rückmeldungen an die Bürger:innen (Fritz schafft Platz)
- Mangel an Transparenz hinsichtlich der Nutzung von Beteiligungsergebnissen (Fritz schafft Platz)
- Diskrepanz zwischen Planungshorizont und absehbarer Nutzung von Beteiligungsergebnisse, d.h. Lösung der Frage „Wie kann ich Projekte identifizieren, bei denen tatsächlich Entwicklungen schon absehbar sind und trotzdem noch ausreichend Mitgestaltungsspielraum bleibt?“
- Mangelnde Sichtbarkeit des Gremiums Beirat Bürgerbeteiligung

Ausgesprochene Empfehlungen

- Frühzeitige Beteiligung zur Wahrung größtmöglicher Entscheidungsspielräume
- Klare Abgrenzung der Bürger:innenbeteiligung von Betroffenenbeteiligung
- Gewährleistung qualifizierter Entscheidungen und ausgewogener Prozesse
- Kooperation aller involvierten Ämter
- Entwicklung einer Kommunikationsstrategie im Vorfeld des Beteiligungsprozesses
- Beratende Beteiligung der involvierten Expert:innen
- Ortsbeiräte als Vermittler:innen zwischen Ämtern und Bürger:innen zur Ermöglichung von Beteiligungsprozessen, sonst aber Organisation/Koordinierung/Durchführung von Beteiligung in der Stadtverwaltung, nicht in den Ortsbeiräten

- Bürger:innenbeteiligung als Möglichkeit der Entlastung der Bürgerschaft nutzen (kann qualifiziertere Entscheidungen im Parlament ermöglichen)
- Erhöhung der Chance einer Umsetzung von Beteiligungsempfehlungen durch Überführung in einen Antrag oder eine Beschlussvorlage, kein Aufbau von Parallelstrukturen, sondern Entwicklung einer vertrauensvollen Allianz von Beteiligung und Bürgerschaftsarbeit
- Stärkung der Beteiligungsressourcen in der Verwaltung
- Aktive Information der Ortsbeiräte über Aktualisierungen der Vorhabenliste

Wer sollte Bürger:innenbeteiligung initiieren? Alle Akteure der Stadtgesellschaft, jedoch vorrangig Betroffene, ggf. auch Ämter – Vermeidung einer Funktionalisierung durch politische Prozesse

Gruppe 3: Vertreter:innen der städtischen Strukturen für Bürgerbeteiligung

Ergebnisprotokoll des Workshops mit dem Beirat für Bürgerbeteiligung am 8.6.2023
(Workshop plus Mitgliederbefragung)

Identifizierte Probleme

- Mangelndes Wissen über Rostocker Beteiligungsstrukturen in der Bevölkerung
- Späte Information über Planungen/Vorhaben selbst an Ortsbeiräte und Beirat Bürgerbeteiligung
- Fehlende Unterstützung/Kooperation der Fachämter, im Prozess (beratend) und in Form einer Rückmeldung auf ausgesprochene Beteiligungsempfehlungen, dadurch Mangel an Prozesstransparenz
- Verbesserungsbedürftige Kooperation zwischen Koordinierungsstelle und Bürger:innen
- Unsicherheit, ob Ortsbeiräte Beteiligungsanfragen aktiv aufnehmen und weitergeben
- Sinkende Bereitschaft zur Mitarbeit im Beirat aufgrund des Gefühls fehlender Wirksamkeit, das aus unzureichender Kooperation mit den Fachämtern und unbefriedigender Nutzung der Arbeitsergebnisse resultiert

Ausgesprochene Empfehlungen

- Aktivere Informationsarbeit zu Beteiligungsstrukturen und Prozessen
- Entscheidung über Öffnung für Beteiligungen gleich am Beginn der Planungen
- Vereinheitlichung des Leitfadens, damit sowohl die empfehlende Rolle des Beirats als auch die beratende Rolle der Koordinierungsstelle eindeutig definiert sind
- Stärkere methodische Qualifizierung des Beirats bezüglich Beteiligungsformaten und der Ausgestaltung von Beteiligungsprozessen
- Intensivere fachliche Beratung des Beirats bezüglich der zu bewertenden Vorhaben
- Bereitstellung eines Budgets für die Beiratsarbeit
- Schärfung des Aufgabenspektrums und der Befugnisse des Beirates (und damit auch eine Klärung, wofür er NICHT zuständig ist und was mit seinen Empfehlungen passiert)
- Klarere Einbettung des Beirats in die städtischen Strukturen (mit wem kooperiert er mit welcher Aufgabe, wer unterstützt, wer greift Ergebnisse auf)
- Ergänzung der Kriterienliste des Leitfadens hinsichtlich der zu involvierenden Zielgruppen (Punkt 3: „... und Projekte, die das Lebensumfeld konkreter Zielgruppen maßgeblich betreffen (Senioren, Jugendliche, LGBTIQ etc.“).

- Konstruktiven und ergebnisoffenen Dialog mit den Fachämtern gestalten und hierfür eine Beteiligungsphilosophie etablieren
- Stärkere Berücksichtigung administrativer und gesetzlicher Vorgaben bei der Gestaltung von Beteiligungsverfahren
- Rederecht des Beirats in den Fachausschüssen und der Bürgerschaft, idealerweise Kooperation mit für die Ergebnisnutzung zuständigem Ausschuss
- Erarbeitung eines Konzepts für ein Monitoring/eine Evaluation mit entsprechenden Kriterien (nicht durch den Beirat, sondern durch Dritte), hier auch Definition von Indikatoren für gute Qualität der Beteiligung
- Fokussierung des Beirats auf die Abarbeitung von Beteiligungen nach einem im Leitfaden definierten „Fahrplan“ (entsprechende Überarbeitung des Leitfadens)
- Bessere Information der Bürger:innen über Beteiligungsmöglichkeiten
- Stärkere Ansprache bisher wenig berücksichtigter Bevölkerungsgruppen
- Regelmäßiger, aber immer nur teilweiser Austausch der Beiratsmitglieder zur Sicherung des akkumulierten Knowhows

Wer sollte Bürger:innenbeteiligung initiieren? Alle Akteure der Stadtgesellschaft

Befragung eines ehemaligen Mitglieds des Beirats für Bürgerbeteiligung am 15.6.2023
(Interview)

Identifizierte Probleme

- Fehlende Qualifizierung der Beiratsmitglieder hinsichtlich Beteiligungsformaten und -methoden
- Fehlende Weisungsberechtigung der Koordinierungsstelle für andere Mitarbeitende der Verwaltung
- Fehlende gesamtgesellschaftliche Beteiligungskultur
- Mangel an Wissen über und praktischer Erfahrung mit Bürger:innenbeteiligung in der Bevölkerung
- Laut Kriterienliste beteiligungsrelevante Vorhaben werden von den Fachämtern nur teilweise gemeldet – und nicht immer frühzeitig
- Fehlende Ressourcen des Beirats für die Bearbeitung aller ihm zugewiesenen Aufgaben

Ausgesprochene Empfehlungen

- Vorbereitender Austausch über die der Arbeit im Beirat für Bürgerbeteiligung zugrundeliegenden Einstellungen und Werte vor Beginn der Beiratsarbeit
- Erhöhung der Befugnisse von Koordinierungsstelle und -beirat, um die Wirksamkeit der Arbeit zu steigern (und darüber auch die Motivation)
- Wirkungsgrad der Beiratsempfehlungen zeitlich, inhaltlich und thematisch festlegen
- (Systematische) Nutzung der Ressourcen der Beiratsmitglieder, um ihn stärker zum Sprachrohr in der Stadtgesellschaft zu machen (braucht Zeit und Räume des Austauschs)
- Beirat braucht anderes Verständnis von Beteiligung von und den Austausch mit Fachkräften aus der Verwaltung (Nutzung des Fachwissens und der Praxiserfahrung)
- Bildungsauftrag an die Koordinierungsstelle für Entwicklung einer beteiligungskompetenten und -motivierten Verwaltung, gleichzeitig mehr Geld, mehr Zeit und mehr Raum für Qualifizierung bei den Verwaltungsmitarbeitenden
- Prüfung, ob Beiratsstruktur die optimale Lösung ist, auch angesichts der mangelnden Befugnisse und dadurch geringen Motivation zur (weiteren) Mitwirkung

- Fachkraft für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in der Koordinierungsstelle installieren (und damit Umsetzung bestehender Beschlüsse)
- Arbeitsfreistellung für Beiratsarbeit (Schöffenprinzip), um größeren Bevölkerungsteilen eine Mitwirkung zu ermöglichen

Wer sollte Bürger:innenbeteiligung initiieren? Alle Akteure der Stadtgesellschaft

Auswertung des von der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung vorgelegten Sachberichts vom Dezember 2022 (Auswertung Bericht) und der Rückmeldungen aus dem Workshop mit dem Beirat für Bürgerbeteiligung

Identifizierte Probleme

- Fehlende Ressourcen der Koordinierungsstelle für eine Bearbeitung des im Leitfaden definierten Aufgabenspektrums, u.a. in den Bereichen Umsetzung von Beteiligungen, Öffentlichkeitsarbeit (auch: öffentlichen Bereitstellung von Dokumentationen von Beteiligungsformaten“)
- Unterschiedliche Mitwirkungsbereitschaft der Fachämter
- Fehlendes Wissen über Bürgerbeteiligung und Leitfaden bei den Mitarbeitenden der Stadtverwaltung
- Beratende Funktion der Koordinierungsstelle nicht konsequent umgesetzt (Versuche, die Federführung zu übertragen, die eigentlich bei den Fachämtern liegen sollte, oder die Koordinierungsstelle für Veranstaltungsplanungen einzusetzen)
- Fehlende Regelungen des Leitfadens in Bezug auf den Umgang mit Anfragen an die Fachämter (aktuell ist das Zustandekommen von Beteiligungsprozessen von Kooperationsbereitschaft der Fachämter abhängig)
- Unvollständige Vorhabenliste (Auflistung teilweise nur intern, da auf interne, abstimmungsbedürftige Prozesse bezogen)
- Späte Bereitstellung der Vorhabenliste (stark variierende Beteiligung der Ämter, Meldung oft erst bei schon stark fortgeschrittenen Planungen)
- Teilweise unterschiedliche Auffassungen von Koordinierungsstelle und Fachamt bzgl. des Beteiligungsumfangs, der Methoden und der Rahmenbedingungen
- Fehlende Regelung zur Herstellung einer Verbindlichkeit der Beiratsempfehlungen bzw. der verbindlichen Nutzung durch Politik und/oder Fachämter
- Fehlende Evaluierung von Beteiligungsverfahren (im Leitfaden vorgeschrieben)

Ausgesprochene Empfehlungen

- Geschäftsanweisung der OBin, die Einreichung von Vorhaben für die Vorhabenliste verpflichtend macht
- Anpassung der aktuellen Kriterien-Regelung des Leitfadens: Auswahl eines Vorhabens, sobald EINES der Kriterien zutrifft.
- Ergänzende Klärung der Frage „Was sind die nächsten Schritte, wenn eine Empfehlung des Beirates durch das zuständige Fachamt nicht angenommen wird?“ bzw. anders artikulierter ablehnender Haltung des Fachamtes
- Klärung, welche Vorhaben von Koordinierungsstelle und Beirat behandelt werden können (Vorhabenliste als alleinige Grundlage?)
- Eindeutige Klärung einer Verortung der Federführung von Beteiligungsprozessen: entweder verbindlich bei den Fachämtern – dann sollte dies auch für all klar wahrnehmbare

Arbeitsgrundlage sein (Koordinierungsstelle hat nur beratende Funktion) oder Überarbeitung des Leitfadens

- Offensivere Förderung von Bürgerbeteiligung durch die Verwaltungsspitze
- Stärkung der Entscheidungs- bzw. Mitwirkungskompetenzen des Beirates
- Fortbildung/Qualifizierung von Verwaltungsmitarbeitenden zum Thema Bürgerbeteiligung und Etablierung einer echten Beteiligungskultur in der Verwaltung
- Vollumfängliche Vorhabenliste für alle relevanten Vorhaben der Stadt
- Schaffung eines verbindlichen Regelwerks für Bürgerbeteiligung, das auch Qualitätsindikatoren definiert
- Schaffung zusätzlicher personeller und finanzieller Ressourcen für Koordinierungsstelle und Beiratsarbeit
- Gemeinsames Verständnis von Beteiligung und Sichtbarmachung des Mehrwerts für Politik UND Stadtgesellschaft
- Schaffung zusätzlicher Ressourcen für eine bessere Beteiligungsaktivierung
- Stärkere Verankerung von Beteiligungsprozessen in der eigentlichen Verwaltungsstruktur: Federführung für die Umsetzung eines Beteiligungsverfahrens muss bei den Fachämtern liegen und bleiben, die Koordinierungsstelle hat hier lediglich beratende Funktion

Gruppe 4: In Beteiligungsprozesse eingebundene Bürger:innen

Ergebnisprotokoll des Workshops zum Beteiligungsprozess „Sommerstraße am Brinck“ am 23.5.2023 (Workshop)

Identifizierte Probleme

- Späte Information des Ortsbeirates und der Einwohner:innen
- Zu geringe Prozesstransparenz bei der Planung und auch bei der Beteiligung
- Fehlen von Kommunikationskanälen und Kommunikationsmitteln, die solche Informationen zu den Anwohnenden „bringen“, digital und gedruckt

Ausgesprochene Empfehlungen

- Systematischere Beteiligung von Senior:innen, Menschen mit Beeinträchtigungen, Kindern und Jugendlichen sowie Migrant:innen und ggf. weiteren „leisen Gruppen“
- Begleitgruppe aus dem Senatsbereich und Betroffenen als gemeinsam einladende Instanz und Koordinatorin
- Ortsbeiräte als mögliche Initiatoren von Beteiligungsprozessen (brauchen dafür aber mehr Präsenz im Stadtteil und aktiveren Austausch mit den Teilnehmenden)
- Hohen Bekanntheitsgrad der Maßnahme und des geplanten Beteiligungsverfahrens sicherzustellen
- Vorbereitende Strukturierung und Kanalisierung von Perspektiven, damit die am Beteiligungsverfahren mitwirkenden Menschen tatsächlich die Interessen der Menschen im Quartier vertreten (also repräsentativ agieren) können
- Beteiligungsverfahren sollten in übergeordnete Gesamtkonzepte eingebettet werden
- Fundierte fachliche Begleitung, damit die Anwohnenden alle relevanten Aspekte kennen und qualifiziert urteilen können
- Information über mögliche Beteiligungsprozesse wird noch als unzureichend eingeschätzt – hier fehlt es sowohl an Wissen über die Informationsquellen als auch um Wissen, wie auf dieser Basis ein Beteiligungsverfahren initiiert werden kann

- Schaffung von Orten für politische Mitwirkung und einer dauerhaft tätigen Instanz oder Person, die Kommunikation aufnehmen, weitergeben und ggf. auch übersetzen oder filtern kann

Wer sollte Bürger:innenbeteiligung initiieren? Alle Akteure der Stadtgesellschaft

Gespräch mit vier Initiator:innen des Beteiligungsprozesses zum Groten Pohl am 24.4.2023 (Interview)

Identifizierte Probleme

- Schwierigkeiten, sich fundiert über ein geplantes Vorhaben zu informieren, da Informationsbeschaffung bei der Verwaltung aufwändig und langwierig ist
- Fehlende klare Struktur des Beteiligungsprozesses, Interventionen/Einflussnahmen von Vorgesetzten möglich
- Involvierung von Fraktionsvertretenden nicht gewährleistet, wenn diese nicht an Beiratsitzungen teilnehmen; unzureichender Informationsfluss aus dem Beirat in die Fraktionen
- Fehlende Umsetzung der Leitlinien bzgl. Information der Öffentlichkeit und Verfahrenstransparenz, aber auch in der Phase nach der Entscheidung über eine Beteiligung
- Fehlende Bereitschaft zur Beteiligung seitens der Verwaltung
- Fehlende Klärung, was Beteiligung genau bedeutet, warum es sie braucht und was sie leisten kann

Ausgesprochene Empfehlungen

- Beteiligung auch als Möglichkeit der Überprüfung schon lange „schmorender“ Prozesse
- Stärkere Qualifizierung der Beiratsmitglieder
- Aufhebung des Fraktionsproporz im Beirat für Bürgerbeteiligung
- Aufbereitung des Leitfadens in einer gut und für alle verständlichen Weise
- Aktive fortlaufende Information der Bevölkerung über Stand der Planungen und über den Beteiligungsprozess als fester Teil des Prozesses, nicht durch die Bürger:innen, kurzfristige Bereitstellung von Informationen über neue Entwicklungen – auch nicht-digital und auch in spezieller Form für Kinder und Jugendliche
- Bessere und übersichtlichere Aufbereitung der beim Informationsdienst der Hansestadt bereitgestellten Informationen
- Aktive Information über den Fortgang des Verfahrens an die, die ein Beteiligungsanliegen haben – hierbei starke Transparenz der Prozesse, d.h. keine nichtöffentlichen Sitzungen zum Thema etc.
- Insgesamt verbindliche Regelung der Informationsflüsse, auch an Bürgerschaft und Fraktionen und innerhalb der Verwaltung
- Klarere Regeln dafür, wann eine Beteiligung bewilligt werden muss (keine Entscheidungshoheit des Amtes über da ja oder nein), in Form der schon geforderten Geschäftsanweisung
- Verpflichtende Beschäftigung mit den Beteiligungsergebnissen durch die Politik (Bürgerschaft)
- Frühzeitige und wirklich ergebnisoffene Beteiligung
- Runder Tisch von Betroffenen und Entscheidungsträgern als Teil des Beteiligungsprozesses (ergebnisoffen, „alle Perspektiven und Interessen nebeneinanderlegen“)
- Mehr personelle Ressourcen bei Beirat und Koordinierungsstelle
- Steigerung der Akzeptanz von Entscheidungen durch nachvollziehbare Prozesse und kompetente Bearbeitung
- Neuorganisation der Vorhabenliste: nur beteiligungsrelevante Verfahren auflisten, diese aber vollständig
- Beteiligungsmöglichkeit auch für geplante Maßnahmen des Bundes oder des Landes

Wer sollte Bürger:innenbeteiligung initiieren? Alle Akteure der Stadtgesellschaft

Zwischenfazit: Auswertung des ersten Evaluierungsschritts

Die Befragungen und Erhebungen mit den vier Akteursgruppen liefern zum einen ein umfassendes Bild davon, welche konkreten Probleme aktuell mit der Umsetzung des Leitfadens für mitgestaltende Bürgerbeteiligung aber auch allgemein mit der vom Leitfaden geforderten Bürger:innenbeteiligung als „Möglichkeiten der Teilhabe an kommunalen Entscheidungsprozessen“⁹ in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock bestehen. Hier ließen sich sowohl organisatorisch-technische Hürden als auch weiche Faktoren ermitteln, die zukünftig konstruktiv zu bearbeiten wären, um die Bürger:innenbeteiligung in Rostock zu stärken und eine vollumfängliche Umsetzung des Leitfadens sicherzustellen. Diese wurden im Vorfeld pro Erhebung aufgelistet und sollten auch in dieser Konkretheit zur Kenntnis genommen und bearbeitet werden. Die Evaluierung nimmt diese aus den Protokollen (Anhang 1) extrahierten Punkte nun als Grundlage für eine Abstraktion und Spiegelung an den Anforderungen des Leitfadens. Sie leitet daraus zusammenfassend-verallgemeinernd die von mehreren Akteuren als bearbeitungsbedürftig identifizierten Probleme her, um dadurch eine Grundlage für Optimierungsprozesse zu schaffen.

In den Befragungen identifizierte technisch-organisatorische Probleme bei der Leitfadenumsetzung

- Mangel an Personal für die Realisierung von Bürger:innenbeteiligung, sowohl in der Koordinierungsstelle als auch in den Fachämtern;
- Zu großes Aufgabenspektrum der Mitarbeitenden der Koordinierungsstelle, selbst bei einer Erweiterung der personellen Ressourcen – dieses braucht eine Eingrenzung und eine Schärfung einzelner Aufgabenpunkte;
- Fehlende Ressourcen für Kinder- und Jugendbeteiligung in der Koordinierungsstelle;
- Zu großes Aufgabenspektrum für den ehrenamtlich tätigen Beirat für Bürgerbeteiligung – einzelne Aufgaben bedürfen der Konkretisierung, andere ggf. einer anderen organisatorischen Zuordnung (z.B. die Evaluierung von Beteiligungsprozessen);
- Häufig noch unzureichende Mitwirkung der Fachämter an der Arbeit mit den vorhandenen Instrumenten für Bürger:innenbeteiligung (sowohl durch fachliche Zu- und Mitarbeit in der Prüfphase, als auch hinsichtlich der Umsetzung von Beteiligungsempfehlungen);
- Fehlende Nutzung der Vorhabenliste als Instrument der öffentlichen Benennung beteiligungsrelevanter Vorhaben und hierbei auch inkonsequente Nutzung des Kriterienkatalogs für die Identifikation beteiligungsrelevanter Planungen und Prozesse;
- Zu hohe Hürden für die Auswahl von Vorhaben für die Vorhabenliste durch die 2-Kriterien-Regelung und dadurch Ausschluss von Vorhaben, die eigentlich für beteiligungsrelevant erachtet werden;
- Anzureichende Beachtung der im Leitfaden genannten Anforderungen an gute Bürger:innenbeteiligung (inklusiv, frühzeitig, kontinuierlich, allgemein verständlich, mit klaren Zielen und Rahmenbedingungen sowie deutlich benannten Mitwirkungsmöglichkeiten, Kommunikation auf Augenhöhe zwischen allen) bei der Realisierung von Vorhaben;
- Fehlende Qualifizierung der Mitarbeitenden der Fachämter, aber auch der Mitglieder des Beirats für Bürgerbeteiligung in Bezug Grundsätze der Bürgerbeteiligung, Beteiligungsformate und andere Realisierungserfordernisse;

⁹ Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung, 2019, S. 3.

- Oft noch unzureichende Dokumentation und fehlende Evaluierung von Beteiligungsprozessen, teilweise aufgrund mangelnder Ressourcen und teilweise aufgrund mangelnder Einsicht in die Relevanz;
- Unzureichende öffentliche Kommunikation a) über Bürger:innenbeteiligung im allgemeinen und b) über durchgeführte Beteiligungsverfahren und die Nutzung der erzielten Ergebnisse (dadurch fehlendes Wissen über Beteiligungsmöglichkeiten und -prinzipien und unzureichende Einbeziehung „leiserer“ Bevölkerungsgruppen).

In den Befragungen identifizierte weiche Faktoren, die eine aktuell eine vollumfängliche Leitfadenumsetzung verhindern

- Fehlendes Wissen über die Leitfadenvorgaben im Allgemeinen und die darin definierten Beteiligungskriterien und -abläufe im Besonderen, ggf. auch Kenntnisse, die aber kein anwendungsbereites Wissen darstellen, bei vielen Verwaltungsmitarbeitenden;
- Geringer Bekanntheitsgrad der Rostocker Instrumente der Bürger:innenbeteiligung bei den handelnden Akteuren und Einwohner:innen;
- Unzureichendes Wissen über die Funktion und Arbeitsweise der Instrumente für Bürger:innenbeteiligung innerhalb der Verwaltung, hier vor allem bezüglich:
 - Funktionsweise der Vorhabenliste
 - Aufgabenspektrum der Koordinierungsstelle
 - Funktion und konkreten Arbeitsprozessen des Beirats
- Mangelnde Bereitschaft zur Umsetzung von Bürger:innenbeteiligung bei einigen Vertreter:innen der Verwaltung;
- Mangelnde praktische Erfahrung mit Beteiligung, die den Leitfadenskriterien entspricht;
- Fehlendes Wissen über Beteiligungsformate, die die Anforderungen an gute Bürger:innenbeteiligung gemäß der Partizipationsstufen 1 bis 4 erfüllen.

Aus den Befragungen abgeleitete Empfehlungen

Im Rahmen der Befragungen unterbreiteten die Akteure der verschiedenen Gruppen auch Empfehlungen dafür, wie eine umfassende Anwendung des Leitfadens bzw. wirksamer Bürger:innenbeteiligung zukünftig gelingen kann. Überlegungen, die von mehreren Akteuren formuliert wurden, sind im nachfolgend präsentierten, abstrahierten Empfehlungskatalog erfasst, der damit sowohl Vorschläge für die Behebung der identifizierten Probleme als auch allgemeiner für die zukünftige Leitfadenanwendung unterbreitet wie folgt:

- Bereitstellung zusätzlicher personeller Ressourcen, ggf. auch durch externe Beauftragungen, aber auch Schärfung von Aufgabenprofilen und Zuständigkeiten von Koordinierungsstelle und Fachämtern;
- Qualifizierung von Verwaltungsmitarbeitenden und Beirat hinsichtlich Leitfadeneinhalten, Beteiligungsformaten und praktischer Umsetzung kriterienkonformer Bürger:innenbeteiligung mittels Beratungen, Bereitstellung von Anleitungen, Onboardings (für neue Mitarbeitende) und Weiterbildungen;
- Stärkere Verankerung von Beteiligungsprozessen in der eigentlichen Verwaltungsstruktur
- Reorganisation der Vorhabenliste: nur beteiligungsrelevante Verfahren auflisten, aber alle Verfahren, die mindestens eines der Kriterien erfüllen, verbindlich auf die Liste setzen, höhere Allgemeinverständlichkeit der Vorhabenbeschreibungen

- Aktivere Information aller Akteursgruppen der Stadt darüber, was Beteiligung (gem. Leitfaden und im konkreten Verfahren) leisten kann und was ggf. auch nicht – hierbei auch Abgrenzung der Bürger:innenbeteiligung von Betroffenenbeteiligung;
- Integration einer Qualifizierungsphase in die Beteiligungsverfahren, d.h. anfängliche Qualifizierung der zu beteiligenden Bürger:innen hinsichtlich zu berücksichtigender fachlicher, administrativer und juristischer Aspekte am Beginn von Beteiligungsverfahren;
- Stärkere (frühzeitige und fortlaufende) informierende Einbeziehung der Kommunalpolitik und hierbei auch der Ortsbeiräte in Beteiligungsprozesse, um diese für sie nachvollziehbar und damit in ihren Ergebnissen akzeptabel zu gestalten;
- Verpflichtende Anwendung bzw. Nutzung der im Leitfaden definierten Beteiligungsinstrumente in allen Verwaltungsbereichen und aktivere Arbeit damit in der Politik (auch Ortsbeiräten). Dies schließt eine Verpflichtung der Fachämter zur Kooperation mit den Gremien für Bürger:innenbeteiligung ein (Weisungsberechtigung prüfen)
- Kultureller Wandel in Bezug auf die Akzeptanz von und den Umgang mit Bürger:innenbeteiligung innerhalb der Verwaltung und darüber Erhöhung der Bereitschaft zur Mitwirkung an und Mitgestaltung von Beteiligung, hierbei auch ein verändertes Selbstverständnis in Bezug auf Bürger:innenbeteiligung auf der Führungsebene; hierfür auch: Sichtbarmachung des Mehrwerts für Politik UND Stadtgesellschaft;
- Entwicklung eines Konzepts für das Monitoring und die Evaluierung von Beteiligungsprozessen und darüber Schaffung klarerer Umsetzungsvorgaben und Zuständigkeiten für beide Prozesse;
- Schaffung eines politischen Gremiums oder einer politischen Struktur, das/die Beteiligungsergebnisse in politische Beschlüsse überführt, um darüber eine verbindlichere Ergebnismutzung zu gewährleisten (Nichtnutzung nur in gut begründeten Fällen) – hierüber Erhöhung der Relevanz von Beteiligungsergebnissen und Stärkung der Beteiligungsbereitschaft in allen Gruppen;
- Schärfung des Arbeitsinstrumentariums des Beirates für Bürger:innenbeteiligung, hierbei v.a. fundierte Qualifizierung in Bezug auf Methoden und Formate der Bürgerbeteiligung, eine Verabredung hinsichtlich des gemeinsamen Selbstverständnisses, verbesserte Möglichkeiten der öffentlichen Sichtbarmachung der Arbeit, allgemein gegenwärtige „Fahrpläne“ für die im Beirat bearbeitete Prozesse und klarer definierte Prozesse für die Kooperation mit den Fachämtern (inklusive fester Bearbeitungsfristen);
- Schaffung zusätzlicher Ressourcen für eine bessere Beteiligungsaktivierung (Ansprache von Einwohner:innen);
- Bessere Information der Bürger:innen über Beteiligungsmöglichkeiten, stärkere Ansprache bisher wenig berücksichtigter Bevölkerungsgruppen;
- Nutzung von Beteiligung auch zur Prüfung schon lange „schmorender“ Prozesse;
- Stärkere Nutzung digitaler Beteiligungstools

Konkrete Empfehlungen für Anpassungen des Leitfadens (ergänzend zu den im Vorfeld genannten Punkten):

- Vereinheitlichung des Leitfadens, damit sowohl die empfehlende Rolle des Beirates als auch die beratende Rolle der Koordinierungsstelle darin eindeutiger definiert werden;
- Reduzierung der Zahl der Kriterien, die für die Aufnahme in die Vorhabenliste zu erfüllen sind, auf ein Kriterium;
- Ergänzung der Kriterienliste um den Aspekt „... und Projekte, die das Lebensumfeld konkreter Zielgruppen maßgeblich betreffen (Senioren, Jugendliche, LGBTIQ etc.).“

- Ergänzende Regelungen in Bezug auf den Umgang mit Anfragen an die Fachämter (aktuell ist das Zustandekommen von Beteiligungsprozessen von Kooperationsbereitschaft der Fachämter abhängig);
- Ergänzung einer Regelung für den Fall, dass eine Empfehlung des Beirates durch das zuständige Fachamt nicht angenommen wird;
- Festschreibung eines standardisierten Verfahrens für die Erarbeitung von Beteiligungskonzepten.

Exemplarische Evaluierung durchgeführter Beteiligungsverfahren

Ergänzend zur Auswertung der Erfahrungen verschiedener Akteure mit dem Thema

Bürger:innenbeteiligung wurden im Rahmen der Evaluierung exemplarisch vier Beteiligungsprozesse analysiert, die im Untersuchungszeitraum (2021 bis Juni 2023) in Rostock durchgeführt wurden. Zwei davon waren zum Zeitpunkt der Evaluierung bereits abgeschlossen, zwei zum Zeitpunkt der Evaluierung bereits fortgeschritten, aber noch nicht beendet, womit sie den aktuellsten Stand der Entwicklung der Bürgerbeteiligungsinstrumente und ihrer Anwendung sichtbar machen. Die Auswahl erfolgte aus einem Gesamtkonvolut von 11 Vorhaben, die seit ihrer Etablierung von der Koordinierungsstelle bzw. dem Beirat für Bürgerbeteiligung begleitet wurden und in die tatsächlich auch aktiv die Öffentlichkeit eingebunden wurde (Bestandsaufnahme Januar 2023)¹⁰. Ausgewählt wurden folgende Beteiligungsprozesse:

1. Die Bürgerbeteiligung „Sommerstraße am Brink“ im Umsetzungszeitraum 2021 bis 2022
2. Die Bürgerbeteiligung „Groter Pohl“ bis Ende 2022
3. Die Bürgerbeteiligung „Fritz schafft Platz“ bis zum Juni 2023 (Ende der Erhebungen)
4. Die Bürgerbeteiligung „Studio Südstadt“ bis zum Juni 2023 (Ende der Erhebungen)

Für jedes der betrachteten Verfahren wurde die für diese Evaluierung bereitgestellte Dokumentation ausgewertet, aber auch geprüft, welche Prozess- und Ergebnisdokumentation öffentlich verfügbar ist und inwiefern der Prozess sonst öffentlich kommuniziert bzw. aktiv beworben wurde, um Bürger:innen über den Vorgang und seine Fortschritte zu informieren. Hierbei ist grundsätzlich zu beachten, dass die Website der Koordinierungsstelle als Element der Website der Hanse- und Universitätsstadt Rostock erst am 14.7.2022 freigeschaltet wurde (und bis zum Ende der Erhebungsphase als „im Aufbau befindlich“ gekennzeichnet war). Zu diesem Zeitpunkt wurden dort dann auch erstmals eine (damals 17 Vorhaben umfassende) Vorhabenliste und die Protokolle der bis dato durchgeführten öffentlichen Sitzungen des Beirats für Bürgerbeteiligung veröffentlicht. Die sich daraus ergebende Einschränkung hinsichtlich der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit vorher begonnener Beteiligungsverfahren war der Evaluierung der ausgewählten Beteiligungsprozesse mitzudenken.

Ergänzend zu dieser Auswertung bereitgestellter und veröffentlichter Dokumentation konnten in zwei der hier betrachteten Fälle (Sommerstraße und Groter Pohl) Interviews mit den direkt in die Vorhaben involvierten Akteur:innen geführt werden (Anlage 1). Im Falle des Studios Südstadt war es zudem möglich an einer der öffentlichen Beteiligungsveranstaltungen teilzunehmen, die im Untersuchungszeitraum stattfand. Auch die dort angestellten Beobachtungen fließen in die

¹⁰ Hierbei handelte es sich um die Vorhaben Nahverkehrsplan, Sommerstraße Am Brink, Fahrradstraße Lange Straße, Rahmenplan Südstadt (Studio Südstadt), Trialog: Stadthafen, Sanierung des Spielplatzes im Lindenpark, Maßnahmenoffensive Warnemünde, Folkemöde, Baumaßnahme Fritz-Reuter-Straße, Vision Schnatermann und Groter Pohl. Ergänzend dazu gab es bis Ende 2022 insgesamt 15 Vorhaben, in die die Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung innerhalb der Stadtverwaltung als Beraterin eingebunden war. Hierzu zählten u.a. die Vorhaben Wärmeplan, Zukunftsplan, Schwammstadt, Breitbandausbau, Trinkwasserbrunnen Projekt, Sportstättenentwicklungsplan, Sportentwicklungsplan, Sporthalle Gerüstbauer Ring, Umwelt- und Freiraumkonzept Rostock (U FK), Kleingartenentwicklungskonzept Rostock (KEK) sowie Entwicklung Osthafen und Hochwasserschutz am Stadthafen. Diese wurden hier nicht betrachtet, weil die Prozesse zwar teilweise Betroffenengruppen in ihre Abwägungen einbezogen oder die Bürger:innen über den Fortgang der Planungen informierten, aber nicht als Bürger:innenbeteiligung gelten können, die eine Mitwirkung im Sinne des Leitfadens ermöglichen.

Evaluierung ein, ebenso wie die beim Beteiligungsverfahren Sommerstraße durchgeführte Begleitforschung.

Damit ergibt sich für die einzelnen betrachteten Verfahren folgende Materialbasis:

1. Sommerstraße am Brink: Bereitgestellte Dokumentation, veröffentlichte Informationen zum Prozess, Workshop mit ausgewählten Beteiligten (siehe Ergebnisprotokoll – Anhang 1) sowie Ergebnisse der Begleitforschung zum Beteiligungsvorhaben (Rosis 2022 und Rosis 2023);
2. Groter Pohl: Bereitgestellte Dokumentation, veröffentlichte Informationen zum Prozess, Interview mit vier Initiator:innen der Beteiligung (siehe Interview – Anhang 1);
3. Fritz schafft Platz: Bereitgestellte Dokumentation, veröffentlichte Informationen zum Prozess, Interview mit der damals verantwortlichen Amtsleiterin Ute Fischer-Gäde (siehe Interview – Anhang 1);
4. Studio Südstadt: Bereitgestellte Dokumentation, veröffentlichte Informationen zum Prozess, beobachtende Teilnahme an der 1. Studioveranstaltung am 25.2.2023.

Die Evaluierung durchgeführter Verfahren legt naturgemäß den Fokus auf die Frage, inwiefern hier eine sachlich und fachlich korrekte und umfassende Anwendung des Leitfadens stattfand und inwiefern hier Regelungslücken identifiziert werden konnten. Hierfür wurden die relevanten Regelungen des Leitfadens in den nachfolgenden Prüfkatalog überführt, der die Folie für jede der vier Prozessevaluierungen bildet:

1. Arbeit mit der Vorhabenliste:

- 1.1. *War das Beteiligungsverfahren auf der Vorhabenliste veröffentlicht – und zu welchem Zeitpunkt im Beteiligungsprozess?*
- 1.2. *Auf der Basis welcher der im Leitfaden definierten Kriterien wurde es aufgenommen?*
- 1.3. *Wurden alle vom Leitfaden geforderten Informationen veröffentlicht?*

2. Kooperation mit Fachämtern und Politik

- 2.1. *Haben die Fachämter sich federführend bzw. fachlich beratend in den Prozess eingebracht?*
- 2.2. *Ist eine Abstimmung mit dem Ortsbeirat erfolgt?*
- 2.3. *Ist eine Information der Bürgerschaft über die Ergebnisse der Beteiligung erfolgt und wurden diese dort in der vom Leitfaden geforderten Weise genutzt und die darauf basierende Entscheidung begründet?*

3. Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit

- 3.1. *Wurde die Öffentlichkeit frühzeitig über das geplante Beteiligungsverfahren informiert?*
- 3.2. *Wurden Zwischenergebnisse veröffentlicht?*
- 3.3. *Wurden die Ergebnisse in der vom Leitfaden definierten Weise (Website, städtischer Anzeiger, Newsletter, andere Kanäle) veröffentlicht und öffentlich bekannt gemacht?*

4. Beteiligungsverfahren

- 4.1. *Wurden die im Leitfaden definierten Schritte der Beteiligung durchlaufen:*
 - *Beim Vorschlagen der Beteiligung*
 - *Bei der Konzeption und Durchführung*
 - *Beim Umgang mit den Ergebnissen?*
- 4.2. *Wurde ein Beteiligungskonzept erstellt, der Komplexitätsgrad der Beteiligung definiert und die vom Leitfaden vorgegebenen Inhalte¹¹ erfasst?*
- 4.3. *Wurde auf der Grundlage des Beteiligungskonzepts gearbeitet?*

¹¹ Siehe Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung, 2019, S. 19-21.

5. *Wurden die vom Leitfaden definierten Grundsätze für gute Bürger:innenbeteiligung eingehalten?*
- *Mitwirkungsmöglichkeiten für alle Einwohner:innen (inklusive Charakter)*
 - *Frühzeitige Beteiligung*
 - *Leicht zugängliche und transparente Informationen (d.h. Sicherstellung einer allgemeinen Verständlichkeit)*
 - *Klarheit über die Ziele und Rahmenbedingungen der Beteiligung (d.h. konkrete Definition der Beteiligungsintensität, Gestaltungsspielräume, Vorgehensweisen, Mitwirkungsmöglichkeiten und öffentliche Kommunikation dieser Bedingungen)*
 - *Verbindlichkeit und Nachvollziehbarkeit im Umgang mit den Beteiligungsergebnissen und den politischen Entscheidungen*
 - *Wertschätzender Dialog auf Augenhöhe*

Basierend auf den so strukturierten Analysen richtet die Evaluation den Blick auf identifizierte Probleme und Regelungslücken und leitet abstrahierte Empfehlungen für zukünftige Beteiligungsvorhaben ab.

Exemplarische Evaluierung 1: Beteiligungsverfahren Sommerstraße am Brink

Das Beteiligungsverfahren „Sommerstraße ‚Am Brink‘“ begann während ersten Realisierung des gleichnamigen Verkehrsversuchs, die vom 2. August 2021 bis zum 31. Oktober 2021 dauerte. Gegenstand des Verkehrsversuchs war die teilweise Verkehrsberuhigung des Areals zwischen Wismarscher Straße und Barnstorfer Weg/Leonhardstraße mit dem Ziel, dort einen temporären Aufenthaltsort zu schaffen. Eine Bürgerbeteiligung war seitens der Stadtverwaltung zunächst nicht vorgesehen, vielmehr kam das Verfahren in Reaktion auf öffentlichen Druck zustande:

Das Projekt war in der öffentlichen Wahrnehmung unter anderem deshalb sehr präsent, weil sich engagierte Bürger:innen lautstark dafür und dagegen positionierten. Die so zum Dialog herausgeforderte Stadtverwaltung war gezwungen, ihr Handeln zu erklären und sich einer kritischen Diskussion zu stellen. Sie reagierte mit der Einberufung eines regelmäßig tagenden Runden Tisches mit Anwohner:innen und Gewerbetreibenden aus Gastronomie und Einzelhandel sowie mit der Ausrichtung eines digitalen Bürger:innenforums. (Rosis, 2022, S. 32-33).

Insgesamt fanden im Zeitraum August 2021 bis Februar 2022 sechs Runde Tische mit Anwohnenden, Gewerbetreibenden sowie Gastronom:innen sowie Vertreter:innen der Rostocker Stadtverwaltung (Amt für Mobilität u.a.) statt, die von der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung moderiert wurden. Der Prozess war darauf ausgerichtet, einen bereits bestehenden Konflikt einzudämmen und Vertrauen in den Prozess zumindest teilweise zurückzugewinnen. Bei der Wiederholung des Modellversuchs im Jahr 2022 wurden die Einwohner:innen des Stadtteils zunächst per Postwurfsendung informiert und in diesem Zusammenhang auch zu einer Informationsveranstaltung eingeladen, die am 23. Mai 2022 in der Margaretenschule im Stadtteil stattfand. Dieses Angebot war so angelegt, dass allen interessierten Einwohner:innen die Möglichkeit zur Beteiligung geboten wurde. Weitere Runde Tische kamen mangels Interesse der Einwohner:innen an einer weiteren Beteiligung nicht zustande.

Vorhabenanalyse

1. Arbeit mit der Vorhabenliste:

Die Vorhabenliste wurde erst am 14.7.2022 freigeschaltet, zu einer Zeit also, als der zweite Verkehrsversuch bereits lief. Das Vorhaben „Sommerstraße am Brink“ ist dort seit 25.8.2022

gelistet¹². Folgerichtig bezieht sich die darin präsentierte Vorhabenbeschreibung erst auf den nachfolgenden Beteiligungsprozess im Jahr 2023.

2. Kooperation mit Fachämtern und Politik

2.1. Haben die Fachämter sich federführend bzw. fachlich beratend in den Prozess eingebracht?

Das Amt für Mobilität hat den Beteiligungsprozess federführend gestaltet, die Koordinierungsstelle war hier beratend und moderierend tätig. Die späte Kommunikation über das Projekt erschwerte allerdings die Ausgestaltung der Beteiligung in der Anfangszeit, erst in Vorbereitung des zweiten Verkehrsversuchs konnte die Beteiligung systematisiert und längerfristig geplant werden.

2.2. Ist eine Abstimmung mit dem Ortsbeirat erfolgt?

Der Ortsbeirat wurde, ebenso wie die Einwohnerschaft, erst verspätet über das Vorhaben informiert. In den Beteiligungsprozess war der Ortsbeirat eingebunden, allerdings nicht von Beginn an und auch nicht systematisch. Im Februar 2022 erfolgte ein Bericht über das Vorhaben und die weitere Umsetzungsplanung durch das federführende Amt für Mobilität an den Ortsbeirat, in dem auch auf die bisherigen Beteiligungsergebnisse Bezug genommen wurde.¹³ Insofern ist die Kommunikation mit dem zuständigen Ortsbeirat als ausbaufähig zu beurteilen, was sicher auch der Ausgestaltung des Beteiligungsprozesses im „learning by doing“ geschuldet ist. Von Betroffenengruppen und Einwohner:innen kritisch gesehen wird aber auch die Kommunikation des Ortsbeirates mit den Bewohner:innen des Stadtteils – hier mangle es bislang an breiter Bekanntheit und aktiver Kommunikation seitens des Gremiums, was auch eine dort angesiedelte Information über Beteiligungsergebnisse beeinträchtigt (Workshopergebnisse).

2.3 Ist eine Information der Bürgerschaft über die Ergebnisse der Beteiligung erfolgt und wurden diese dort in der vom Leitfaden geforderten Weise genutzt und die darauf basierende Entscheidung begründet?

Eine Bearbeitung der Beteiligungsergebnisse durch die Rostocker Bürgerschaft ließ sich nicht rekonstruieren. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Entscheidungen über den weiteren Planungsverlauf im Verwaltungsermessen lagen und dass insofern keine Involvierung der Bürgerschaft notwendig war.

3. Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit

3.1. Wurde die Öffentlichkeit frühzeitig über das geplante Beteiligungsverfahren informiert?

In der Phase des ersten Verkehrsversuchs geschah dies nicht frühzeitig: Erst im Juni 2021, also nach Beginn des ersten Verkehrsversuchs, veröffentlichte das Amt für Mobilität einen ersten Informationsflyer. Das Beteiligungsverfahren wurde erst auf öffentlichen Druck hin begonnen. Die späte und eher zögerliche Kommunikation hat viel Vertrauen zerstört, das im Prozess aufwändig wiederhergestellt werden musste (soweit möglich). Im Beteiligungsprozess im Jahr 2022 wurde im Mai des Jahres über den zweiten Verkehrsversuch informiert und zu einer Informationsveranstaltung eingeladen. Auch Runde Tische waren wieder angedacht, die infolge fehlender Resonanz nicht stattfanden. Die Gründe für die fehlende Resonanz aus der Bevölkerung reichten von „kein Bedarf“ und „Terminschwierigkeiten“ bis zu „kein Wissen über das Angebot“ und „Kritik am Beteiligungsformat“ (Rosis, 2023, S. 22). Insofern ist hier eine Verbesserung im zweiten

¹² https://www.buergerbeteiligung-rostock.de/downloads/Steckbrief_Sommerstra%C3%9Fe.pdf

¹³ Die dazugehörige Präsentation war am 15.8.2023 online verfügbar unter:

https://rathaus.rostock.de/media/rostock_01.a.4984.de/datei/Sommerstra%C3%9Fe%202022_OBR%20KTV_23022022.pdf

Beteiligungsjahr, aber auch noch Optimierungspotential besonders hinsichtlich der Zielgruppenerreichung und einer Ansprache breiter Bevölkerungsgruppen zu attestieren¹⁴. Grundsätzlich ist zudem anzumerken, dass das Verfahren nicht den Charakter einer breiten, systematischen Bürgerbeteiligung hatte, sondern sich auf den Austausch mit Betroffenengruppen und ausgewählten Einwohner:innen konzentrierte (siehe u.a. Rosis, 2022, S. 13).

3.2. Wurden Zwischenergebnisse veröffentlicht?

Die Website der Koordinierungsstelle wurde erst nach Beginn des zweiten Beteiligungsverfahrens freigeschaltet. Auf der dem Projekt gewidmeten Themenseite der Hansestadt Rostock (https://rathaus.rostock.de/de/wirtschaft_verkehr/mobilitaet/321466) stehen die Protokolle aller Runden Tische, Workshops, Evaluierungen und auch weitere Arbeitsergebnisse zur Verfügung, jedoch erfolgte die Veröffentlichung erst deutlich nach Ende des Beteiligungsprozesses. Insofern ist die Dokumentation des Prozesses inhaltlich als umfassend und gut zu bewerten, aber keine Veröffentlichung von Zwischenergebnisse und damit fortlaufende Information über den Prozess attestierbar..

3.3. Wurden die Ergebnisse in der vom Leitfaden definierten Weise (Website, städtischer Anzeiger, Newsletter, andere Kanäle) veröffentlicht und öffentlich bekannt gemacht?

Da die von der Koordinierungsstelle betreute Website erst ab dem 14.7.2022 verfügbar war, stand sie als Publikationsmedium nicht zur Verfügung. In Kompensation dieses Problems hat das Amt für Mobilität die bereits benannte Einzelseite eingerichtet. Diese bietet, im Nachgang des Verfahrens, einen umfassenden Überblick über die Ergebnisse aller Beteiligungsformate und auch über Evaluierungen und Konzeptionen, die auf dieser Basis bzw. im Zusammenhang damit erarbeitet wurden. Im Vorfeld des zweiten Verkehrsversuches wurden Beteiligungsangebote auch über Social Media und die lokale Presse angekündigt und für eine Mitwirkung geworben. Eine Veröffentlichung von Informationen zum Projekt Sommerstraße im Städtischen Anzeiger ließ sich erstmals im Juni 2023 ermitteln – eventuelle frühere Publikationen in diesem Medium und auch in anderen lokalen Medien waren nicht rekonstruierbar.

4. Beteiligungsverfahren

4.1. Wurden die im Leitfaden definierten Schritte der Beteiligung durchlaufen:

Beim Vorschlagen der Beteiligung:

Da das Beteiligungsverfahren zustande kam, als die Proteste von Anwohner:innen und Gewerbetreibenden sehr laut wurden (siehe u.a. das Dokument „Brief der unmittelbar betroffenen Anwohner des Verkehrsversuches „Sommerstraße“ in der Rostocker Kröpeliner-Tor-Vorstadt“, der am 26.7.2021 an den damaligen Oberbürgermeister und die Bürgerschaftspräsidentin übermittelt wurde) kann hier zwar nicht von einem Einwohner:innenvorschlag einer Beteiligung gesprochen

¹⁴ „Gab es im Vorjahr noch laute Kritik an der Informationspolitik seitens der Stadtverwaltung, so wurde diese im zweiten Verkehrsversuch deutlich besser bewertet. Die Mehrheit der Befragten fühlte sich gut informiert. Sie würden ihre Meinung aber eher nicht an 'Runden Tischen', auf Informationsabenden und an Informationsständen einbringen wollen. Genannte Gründe waren Zeitknappheit, fehlende Terminkennntnis, ein zu geringer Bedarf an Beteiligung ("Ich bin eigentlich zufrieden") oder die Ansicht, dass sich Beteiligung am Ende nicht lohne.“ (Rosis 2022, S. 35) „Stadt und Zivilgesellschaft sollten sich daher intensiv mit der Frage auseinandersetzen, wie die Einbindung von Bürger:innen in die Prozesse der Stadtgestaltung gelingen kann. Hier braucht es gute Konzepte und die nötigen personellen und strukturellen Ressourcen zu deren Umsetzung.

Vielleicht wäre es ein Anfang, Einrichtungen, wie die Koordinierungsstelle für Bürger:innenbeteiligung bereits früher in die Planungen einzubinden und nicht erst dann hinzuzuziehen, wenn die Konzepte schon in der Finalisierung sind oder es Proteste gibt.“ (Rosis, 2023, S. 37)

werden, doch war der Wunsch der Einwohner:innen nach mehr Beteiligung der Anfangsimpuls. In Reaktion darauf war es dann das zuständige Fachamt, das mit Unterstützung der Koordinierungsstelle eine Beteiligung realisierte, ohne dass hier eine entsprechende Prüfung und Empfehlung durch den Beirat für Bürgerbeteiligung erfolgte.

Bei der Konzeption und Durchführung:

Die Beteiligung basierte nicht auf einer formalen Beteiligungskonzeption, ansonsten wurden hier aber die vom Leitfaden definierten Schritte (Aktivierung der Zielgruppen, Durchführung der Beteiligung, Öffentlichkeitsarbeit und Dokumentation sowie Evaluierung) durchlaufen. Die Evaluierung erfolgte durch externe Beauftragung des Rostocker Instituts für Sozialforschung und gesellschaftliche Praxis e.V. (ROSIS) für beide betrachteten Jahre, 2021 und 2022. Die Evaluierungsergebnisse wurden jeweils vergleichsweise zeitnah veröffentlicht.

Beim Umgang mit den Ergebnissen:

Der Umgang mit den Beteiligungsergebnissen des ersten Verkehrsversuchsjahres wurde nicht nur von an den Runden Tischen beteiligten Personen als zufriedenstellend eingeschätzt (Ergebnisprotokoll Workshop). Auch das evaluierende Institut attestiert eine gute und transparente Nutzung der Ergebnisse. Insofern kann ihr eine Nutzung durch Entscheidungsträger und eine weitestgehend transparente Begründung von Abweichungen und damit eine Umsetzung des Leitfadens attestiert werden.

4.2. Wurde ein Beteiligungskonzept erstellt, der Komplexitätsgrad der Beteiligung definiert und die vom Leitfaden vorgegebenen Inhalte¹⁵ erfasst?

Ein Beteiligungskonzept konnte nicht ermittelt werden, was vermutlich auch der Kurzfristigkeit der Umsetzung der Beteiligung im ersten Jahr des Verkehrsversuches geschuldet ist.

4.3. Wurde auf der Grundlage des Beteiligungskonzepts gearbeitet?

Da kein Konzept vorlag, konnte es nicht als Arbeitsgrundlage dienen.

5. Wurden die vom Leitfaden definierten Grundsätze für gute Bürger:innenbeteiligung eingehalten?

Nachdem der Dialog mit verschiedenen Betroffenengruppen in Form der Runden Tische etabliert wurde, wird dieser von Beteiligten als wertschätzende Kommunikation auf Augenhöhe beschrieben. Die Ziele und Rahmenbedingungen des Verfahrens waren im Vorfeld der Beteiligung jedoch nicht klar, im Verlaufe des Prozesses wurden sie dann nur teilweise klar definiert.¹⁶ Die Mitwirkung beschränkte sich über lange Zeiträume hinweg auf Betroffenen- und Interessengruppen (auch diese waren nur teilweise involviert) und ausgewählte Einwohner:innen, so dass weder von einer frühzeitigen noch von einer breiten Beteiligung gesprochen werden kann. Der Umgang mit den Beteiligungsergebnissen (Verbindlichkeit und Nahvollziehbarkeit) wurde von involvierten Akteuren als zufriedenstellend beurteilt (siehe Ergebnisprotokoll Workshop), auch die Begleitforschung attestiert dem Prozess ein nachvollziehbares Aufgreifen von Kritikpunkten aus der Beteiligung (u.a.

¹⁵ Siehe Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung, 2019, S. 19-21.

¹⁶ „Im Rahmen des digitalen Bürgerforums wurden viele Wünsche der Beteiligung umgesetzt. Aber auch hier hätte die Kommunikation nach außen hin deutlicher erfolgen können, da viele Teilnehmende (insbesondere die des Runden Tisches) davon ausgegangen sind, dass die Präferenz, die beim digitalen Bürgerforum mitgeteilt wurde, als auch der Wunsch der Teilnehmenden beim Runden Tisch von der Verwaltung umgesetzt werden soll. Dass eine Entscheidung von einem gewählten Gremium getroffen werden muss, war für einige Teilnehmende nicht nachvollziehbar.“ (Bericht der Koordinierungsstelle, 2022, S. 47-48)

Rosis 2022, S. 20). Die Information über Beteiligungsmöglichkeiten, Rahmenbedingungen, Inhalte etc. waren anfangs unzureichend und erfolgte deutlich zu spät, im weiteren Prozess gab es eine sukzessive Verbesserung. Von einer leichten Zugänglichkeit und Transparenz kann jedoch nur begrenzt gesprochen werden – die Informationen stehen zur Verfügung, sind aber nicht aktiv kommuniziert und zielgruppenspezifisch aufbereitet worden (sicher auch bedingt durch begrenzt verfügbare personelle Kapazitäten). Als positiv zu erwähnen ist hier die Aufbereitung von als besonders relevant ermittelten Informationen in Form von FAQ zum Vorhaben Sommerstraße am Brink, was die Zugänglichkeit auch ausgewählter Arbeitsergebnisse etwas erhöht.

Ergänzende Anmerkungen der Evaluation: Das Beteiligungsvorhaben Sommerstraße am Brink illustriert exemplarisch, dass eine Beteiligung unter erschwerten Bedingungen stattfindet, wenn sie nicht frühzeitig begonnen und dies auch frühzeitig kommuniziert wird. Der so entstandenen Situation geschuldet, legte das Beteiligungsverfahren erkennbar den Fokus auf einen Austausch mit den „lauten Stimmen“ (Betroffene, engagierte Einwohner), die nach unklaren Selektionskriterien ausgewählt und dann beteiligt wurden. Eine systematische Einbeziehung verschiedener Zielgruppen erfolgte nicht, auch wenn im späteren Verfahren eine breitere Information an die Öffentlichkeit erfolgte.

Exemplarische Evaluierung 2: Beteiligungsverfahren Groter Pohl

Im Falle des Beteiligungsvorhabens zum Wohn- und Sondergebiet am Südring „Groter Pohl“ handelt es sich um ein Beteiligungsersuchen, das nicht von der Stadtverwaltung durch Eintrag in die Vorhabenliste ermöglicht, sondern von der Betroffeneninitiative „Pütterweg bleibt“ durch Anfrage an die Koordinierungsstelle initiiert wurde. Kernanliegen war die Prüfung der Planungen für das Areal „Groter Pohl/Pütterweg“ zwischen Innenstadt und Südstadt, da man dieses (zum Zeitpunkt des Ersuchens schon mehr als zehn Jahre alt) als nicht mehr zeitgemäß empfand (u.a. fehlende Berücksichtigung des Bürgerschaftsbeschlusses zur Klimaneutralität 2035). Das Verfahren wurde nicht regulär zu Ende geführt, weil die Fachämter die Empfehlung des Beirates für Durchführung einer Beteiligung nicht aufgriffen und die Bürgerschaft die Zuarbeit des Beirates nicht berücksichtigte. Infolgedessen beziehen sich die nachfolgenden Betrachtungen nur auf einen Teil des eigentlich zu durchlaufenden Verfahrens.

Vorhabenanalyse

1. Arbeit mit der Vorhabenliste

Zum Zeitpunkt der Initiierung einer Beteiligung durch die Bürgerinitiative „Pütterweg bleibt“ gab es noch keine veröffentlichte Vorhabenliste, auch nach deren Veröffentlichung am 14.7.2023 wurde das Vorhaben dort nicht gelistet. Die Vorhabenliste spielte damit in diesem Beteiligungsverfahren keine Rolle für die öffentliche Information von Bürger:innen, das Beteiligungsverfahren setzt mit dem Schritt „Beteiligung vorschlagen“ (Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung, 2019, S. 14) ein. Nach Einschätzung der Evaluatorin erfüllt das Vorhaben mindestens zwei der im Leitfaden definierten Kriterien. Der Beirat für Bürgerbeteiligung teilt diese Einschätzung, wie das Schreiben vom 27.12.2021 deutlich macht, in dem er sich für eine Beteiligung ausspricht.¹⁷

¹⁷ „Im Punkt 4.1 des Leitfadens sind die Kriterien zur Identifizierung beteiligungsrelevanter Vorhaben benannt, von denen mindestens zwei erfüllt sein müssen, um den Vorschlag für ein Beteiligungsverfahren bekunden zu können. Im Falle des Wohn- und Sondergebiets am Südring (Groter Pohl) treffen insbesondere folgende Kriterien zu:

- „Vermutetes hohes Interesse der Einwohner*innen der gesamten Stadt, eines Stadtteils, eines Quartiers [...] oder eine hohe Zahl an betroffenen Personen“

2. Kooperation mit Fachämtern und Politik

2.1. Haben die Fachämter sich federführend bzw. fachlich beratend in den Prozess eingebracht?

Sowohl Beirat als auch Bürgerinitiative beklagen eine fehlende Kooperation seitens der relevanten Fachämter (siehe Ergebnisprotokoll Workshop und Interview). Nach Darstellung der Initiative wurden Informationen über den Vorgang nicht öffentlich bereitgestellt, die Initiative „Pütterweg bleibt“ beschreibt die Beschaffung von Informationen als langwierig und mühsam – die zuständigen Fachämter hätten sich hier in keiner Weise kooperativ gezeigt und auch keinerlei Versuche unternommen, Informationen in allgemeinverständliche Darstellungen „zu übersetzen“. Nachfragen seien von den zuständigen Stellen nicht beantwortet worden (Interview). Lobend hervorgehoben wurde die Kooperation mit der Koordinierungsstelle, die umfassend hinsichtlich der Beteiligungsoptionen und -prozedere beraten hätte. Auch der Beirat für Bürgerbeteiligung berichtet von einem Mangel an Kooperation und hierbei auch Kommunikation bzw. Beratung und Bereitstellung von Informationen (Protokoll Workshop). Er hatte nach Prüfung des Beteiligungsanliegens eine Empfehlung für einen Beteiligungsprozess im Zuge der Auslegung des B-Plans abgegeben, der, unter Berufung auf Bürgerschaftsbeschluss, vom zuständigen Fachamt abgelehnt wurde. Hier fehlt es im Leitfaden, an Regelungen für den Umgang mit einer solchen Situation.

2.2. Ist eine Abstimmung mit dem Ortsbeirat erfolgt?

Der Ortsbeirat war über das Beteiligungsersuchen informiert und auch in die Abstimmung über das Vorhaben eingebunden. Im Empfehlungsschreiben des Beirats für Bürgerbeteiligung konstatiert dieser: „Der Beirat stellt fest, dass die Information an die Zivilgesellschaft bisher ausschließlich in den Sitzungen des Ortsbeirats Südstadt stattfanden. Das begrüßt der Beirat, erkennt jedoch auch, dass die Ortsbeiratssitzungen nicht den Rahmen bieten können, um einen intensiven Austausch über die vorgestellten Planungen bei einem derart umfangreichen Projekt zu ermöglichen.“ (Empfehlungen des Beirats vom 27.12.2021). Die Initiative „Pütterweg bleibt“ beklagt, dass die Aushandlung und Entscheidungsfindung des Ortsbeirates überwiegend in nichtöffentlichen Sitzungen stattfanden und der Abstimmungsprozess für sie deshalb weitgehend intransparent blieb. (Interview)

2.3. Ist eine Information der Bürgerschaft über die Ergebnisse der Beteiligung erfolgt und wurden diese dort in der vom Leitfaden geforderten Weise genutzt und die darauf basierende Entscheidung begründet?

Die Bürgerschaft wurde über die Beteiligungsempfehlung des Beirats für Bürgerbeteiligung informiert, griff diese aber nicht auf. Aufgrund der Art der Einbringung der Informationen war dies rein formell auch nicht verpflichtend erforderlich. Hier fehlt es an entsprechenden Regelungen im Leitfaden, da dieser bislang lediglich eine Beschäftigung mit dem Ergebnis der Beteiligung vorschreibt, nicht eine Zurkenntnisnahme des empfohlenen oder laufenden Beteiligungsprozesses. Aus dem Vorgang wurde außerdem deutlich, dass es hier dringend andere Regelungen zur Herstellung einer Verbindlichkeit braucht, weshalb sowohl der Beirat für Bürgerbeteiligung als auch die Bürger:innen eine entsprechende Ergänzung des Leitfadens anregen. Eine Sicherstellung der Nutzung der Arbeitsergebnisse des Beirats scheint auch deshalb dringend geboten, um der aktuell stark nachlassenden Motivation zur Mitwirkung in diesem Gremium infolge mangelnder Wirksamkeit entgegenzuwirken.

-
- „Wesentliche Änderung des Ortsbildes“
 - „Entwicklungskonzepte und Aktionspläne für [...] einen Stadtteil [...]“ (Empfehlungen des Beirats vom 27.12.2021)

3. Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit

3.1. Wurde die Öffentlichkeit frühzeitig über das geplante Teilnahmeverfahren informiert?

Es erfolgte keine Information der Öffentlichkeit, wobei diese leitfadenskonform auch erst im Verlauf des Teilnahmeprozesses hätte stattfinden müssen, der hier gar nicht zustande kam.

3.2. Wurden Zwischenergebnisse veröffentlicht?

Nein. Auch dies ist daran begründet, dass trotz positiver Empfehlung des Beirats für Bürgerbeteiligung kein Teilnahmeverfahren begonnen wurde. Eine fortlaufende Information über Zwischenergebnisse des Verfahrens bis zu dessen Beendigung erfolgte ausschließlich durch das proaktive Agieren der Koordinierungsstelle, nicht aber durch Veröffentlichungen und damit eine Herstellung von Verfahrenstransparenz gegenüber der Öffentlichkeit. Teile des durchlaufenen Verfahrens sind durch die öffentlich verfügbaren Protokolle der Beiratssitzungen nachvollziehbar, andere öffentliche Informationen waren nicht ermittelbar – weder auf der Website der Hansestadt noch über den Städtischen Anzeiger.

3.3. Wurden die Ergebnisse in der vom Leitfaden definierten Weise (Website, städtischer Anzeiger, Newsletter, andere Kanäle) veröffentlicht und öffentlich bekannt gemacht?

Über den Teil des Teilnahmeprozesses, der in Bezug auf dieses Vorhaben überhaupt durchlaufen wurde, gab es keine öffentlich verfügbaren Informationen. Die Planungen auf dem Groten Pohl wurden Ende 2021 zur ausschussinternen Information im Ausschuss für Stadt- und Regionalentwicklung, Umwelt und Ordnung vorgestellt, eine öffentliche Präsentation der aktuellen Planungen erfolgte als Informationsveranstaltung, die am 23.5.2023 im Rempfer des Rostocker Rathauses stattfand. Hier gab es die Gelegenheit, Fragen zum Vorgang zu stellen, ohne dass die Nutzung der Meinungsäußerungen für den weiteren Prozess erkennbar war..

4. Teilnahmeverfahren

4.1. Wurden die im Leitfaden definierten Schritte der Beteiligung durchlaufen:

Beim Vorschlagen der Beteiligung

Der Vorschlag wurde leitfadenskonform von Bürger*innen eingereicht. Die Koordinierungsstelle bereitete daraufhin die Entscheidung durch den Beirat vor, der Beirat für Bürgerbeteiligung beriet über das Vorhaben und sprach eine Empfehlung aus. Eine Abweichung vom Leitfaden gab es nur insofern, als die Rücksprache mit den Fachämtern nicht leitfadenskonform verlief, d.h. die Kooperation seitens der Ämter unzureichend war.

Bei der Konzeption und Durchführung

Die Bearbeitung der Beiratsempfehlung, die laut Leitfaden in eine Konzeption und anschließende Durchführung des Teilnahmeprozesses münden soll, steht in diesem Fall in einem deutlichen Widerspruch zu den Vorgaben: Die Beteiligung wurde von den Fachämtern abgelehnt, so dass entgegen der Empfehlung keine Umsetzung erfolgte. Auch die Bürgerschaft hat die Empfehlung des Beirates im Rahmen einer nachfolgenden Beschlussfassung in keiner Weise berücksichtigt (siehe Interview, Workshop und Bericht der Koordinierungsstelle).

Beim Umgang mit den Ergebnissen?

Die Nutzung der Ergebnisse war nicht möglich, da das Teilnahmeverfahren nicht wie empfohlen durchgeführt wurde.

4.2 Wurde ein Beteiligungskonzept erstellt, der Komplexitätsgrad der Beteiligung definiert und die vom Leitfaden vorgegebenen Inhalte¹⁸ erfasst?

Nein, weil das Verfahren vorher zum Erliegen kam.

4.3 Wurde auf der Grundlage des Beteiligungskonzepts gearbeitet?

Nein, weil das Verfahren vorher zum Erliegen kam.

5 Wurden die vom Leitfaden definierten Grundsätze für gute Bürger:innenbeteiligung eingehalten?

Das Beteiligungsverfahren, das nur den ersten Schritt durchlaufen hat („Beteiligung vorschlagen“), erfüllt keines der vom Leitfaden definierten Kriterien für gute Bürger:innenbeteiligung – selbst ein wertschätzender Dialog auf Augenhöhe gelang nur im Austausch mit der Koordinierungsstelle und dem Beirat für Bürgerbeteiligung, nicht mit Politik und Verwaltung.

Ergänzende Anmerkungen der Evaluatorin:

Das Interview mit Vertreter:innen der Bürgerinitiative „Pütterweg bleibt“ macht sehr greifbar, welche Frustration ein Beteiligungsangebot auslösen kann, dass Mitsprachemöglichkeiten suggeriert, dann aber nicht einlöst. Die Einwohner:innen haben viel Zeit und Mühe investiert, ohne dass diese eine Wirksamkeit entfalten konnten – gleichzeitig ergibt sich aus dem Regelwerk kein Grund, warum eine Beteiligung in diesem Fall nicht stattfinden sollte. Der aus dem Vorgang erwachsende Effekt ist negativer als eine von vornherein vollständig ausgeschlossene Beteiligung – ein starkes Indiz dafür, dass der Beteiligungsrahmen frühzeitig und nachvollziehbar für alle Seiten klar definiert sein sollte.

Die hier beschriebene Ablehnung einer ausgesprochenen Beteiligung des Beirats für Bürgerbeteiligung ist leider kein Einzelfall. So gab es auch in Bezug auf die Beteiligungsverfahren zum geplanten Radschnellweg Barnstorfer Wald eine Bearbeitung durch den Beirat, die in einer Empfehlung für einen Beteiligungsprozess mündete. Diese wurde dem federführenden Amt übermittelt, dort aber nicht aufgegriffen. Die Begründung, es habe bereits eine Bürgerbeteiligung stattgefunden, hält keiner Überprüfung stand: Es wurden lediglich der Ortsbeirat und die Natur- und Umweltverbände beteiligt, nicht jedoch eine breite Öffentlichkeit (eine Einschätzung, die der zuständige Ortsbeirat teilt).

Exemplarische Evaluierung 3: Beteiligungsverfahren „Studio Südstadt 2050“

Das Beteiligungsverfahren wurde bereits 2020 geplant, dann aber pandemiebedingt verschoben. Am 25.2.2023 konnte schließlich das erste von insgesamt drei Studios realisiert werden. Auf der Veranstaltung wurde die dem Beteiligungsprozess zugrundeliegende Motivation als Einsicht in die Notwendigkeit „miteinander zu sprechen bzw. zu diskutieren“ erläutert. Entsprechend böte die Veranstaltung die Gelegenheit, sich kennenzulernen, miteinander auszutauschen und Vertrauen herzustellen. Diese erste Studio-Veranstaltung behandelte fünf Themen, die in zahlreichen Vorgesprächen mit verschiedenen Zielgruppen und Multiplikator*innen als besonders relevant für die zukünftige Entwicklung des Stadtteils identifiziert wurden: Wohnen und Wohnraum, Zusammenleben, Arbeiten und Versorgung, Freiraum und Grün, Ökologische Nachhaltigkeit und Klimawandelanpassung sowie Mobilität. Darüber hinaus habe man sich bemüht, so die Veranstalter:innen (Mitarbeitende der Stadtverwaltung), die Vorgeschichte des Stadtteils angemessen zu berücksichtigen, gleichzeitig aber auch die verschiedenen Generationenperspektiven

¹⁸ Siehe Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung, 2019, S. 19-21.

gleichberechtigt nebeneinanderzustellen. Der Austausch des ersten Studios stand unter der Leitfrage „Unter welchen Rahmenbedingungen kann in der Südstadt eine Weiter- und Innenentwicklung des Stadt- und Lebensraums geschehen?“ Gleich am Beginn der Veranstaltung wurde diese in den Gesamtprozess eingeordnet: Die aktuelle Veranstaltung habe das Anliegen, Ziele und Themen zu besprechen, die nachfolgenden beiden Studios würden sich dann den Schwerpunkten „Themen und Machbarkeit“ (Studio II) und „Machbarkeit & Rahmenplan“ (Studio III) widmen. Nach Klärung der Verfahrens- und Kommunikationsregeln erfolgte der Einstieg über eine Soziometrie, die die Zusammensetzung der Runde deutlich machte (Anwohner*innen – Verwaltung – im Stadtteil arbeitende Menschen – Politik, inklusive Ortsbeiräten und Interessenvertretungen). In perspektivübergreifenden Zweiergruppen verständigten sich die Teilnehmenden über die Erwartungen an den Tag. Der nächste Arbeitsschritt war als „Laute Kundgabe“ betitelt. Eingeteilt in vier Gruppen beschäftigten sich die Teilnehmenden mit den Fragen „Was ist doof im Stadtteil?“ und „Wo brennt es im Stadtteil?“ Der daran orientierte Austausch verlief sehr ruhig und konstruktiv. Bedenken wurden in Bezug auf eine ausreichende Anwohner:inneninvolvierung und die Nutzung der Ergebnisse der Veranstaltung geäußert (unter Verweis auf den schon 2015 stattgefundenen Prozess). Alle Ergebnisse dieses Austauschs waren am Ende an einer gemeinsamen „Beschwerdewand“ einsehbar und werden im weiteren Prozess nach Aussage der Organisator:innen wieder aufgegriffen. Im zweiten Teil der Veranstaltung arbeiteten die Teilnehmenden in wechselnden Konstellationen in Kleingruppen. Jede Gruppe war gebeten, eine Zukunftsvision zu zwei ausgewählten Themen zu entwickeln, unter Fragestellungen wie: „Wie sieht Mobilität in der Südstadt in zehn Jahren aus?“ oder „Wie sähe eine klimaneutrale Südstadt aus?“ Die Ergebnisse wurden der Gesamtrunde präsentiert und anschließend von den Teilnehmenden gewichtet wurden. Die Veranstaltung endete mit einem Ausblick auf die Ergebnisdokumentation und den Ausblick auf eine Augmented-Reality-Beteiligungstour, die am Folgetag zusammen mit der Fachhochschule Erfurt angeboten wurde. Hier ging es darum, mögliche Bauprojekte im Stadtteil zu visualisieren.

Vorhabenanalyse

1. Arbeit mit der Vorhabenliste:

Das Vorhaben wurde nicht auf der Vorhabenliste präsentiert. Auch in den bereitgestellten Unterlagen ließ sich kein Steckbrief zum Vorhaben ermitteln, so dass davon auszugehen ist, dass das zuständige Fachamt diesen nicht erstellt bzw. nicht an die Koordinierungsstelle übermittelt hat.

2. Kooperation mit Fachämtern und Politik

2.1. Haben die Fachämter sich federführend bzw. fachlich beratend in den Prozess eingebracht?

Ja. Die Fachämter waren von Beginn an maßgeblich an der Konzeption des Beteiligungsprozesses beteiligt. Allerdings berichten Mitarbeitende von unterschiedlichen Auffassungen bzgl. der zentralen Zuständigkeit („Federführung“), die in einigen Fällen bei der Koordinierungsstelle und in anderen bei einem der Fachämter gesehen wurde. Hier wäre ggf. eine noch klarere Regelung der Verantwortlichkeiten im Leitfaden sinnvoll, der aktuell noch allgemein von „Planung, Organisation, Durchführung und Kommunikation von Beteiligungsveranstaltungen und -prozessen“¹⁹ spricht.

2.2. Ist eine Abstimmung mit dem Ortsbeirat erfolgt?

Diese Kooperation verlief in der Anfangszeit nicht optimal, so dass die erste Studioveranstaltung, nach einer pandemiebedingten Verzögerung, noch einmal abgesagt werden musste, weil der zuständige

¹⁹ Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung, 2019, S. 16.

Ortsbeirat sich übergangen fühlte. Im Anschluss daran wurde die Kooperation bzw. Abstimmung intensiviert und der Ortsbeirat aktiver Teilnehmer an den Prozessen.

2.3. Ist eine Information der Bürgerschaft über die Ergebnisse der Beteiligung erfolgt und wurden diese dort in der vom Leitfaden geforderten Weise genutzt und die darauf basierende Entscheidung begründet?

Da das Beteiligungsverfahren zum Zeitpunkt der Evaluierung noch nicht abgeschlossen war (das dritte und letzte Studio findet am 21.10.2023 statt) kann über die Ergebnisverwertung noch keine Auskunft erteilt werden. Ein Aufgreifen der Ergebnisse der ersten Veranstaltung im zweiten Studio war jedoch erkennbar.

3. Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit

3.1. Wurde die Öffentlichkeit frühzeitig über das geplante Beteiligungsverfahren informiert?

Die Studioveranstaltungen wurden mehrfach mit Vorlauf angekündigt, dann aber zweimal verschoben (pandemiebedingt und dann aufgrund eines Konfliktes mit dem Ortsbeirat). Die dritte Einladung zum ersten Studio erfolgte aufgrund einer kurzfristig notwendig gewordenen konzeptionellen Veränderung (breitere Einladung von Akteuren) und Personalengpässen recht kurzfristig und erreichte deshalb nur einen Teil der angesprochenen Einwohnerschaft der Südstadt. In Auswertung dieser Erfahrung wurde zum zweiten Studio Südstadt mit hohem Personalaufwand per Verteilung von Einladung in die Briefkästen der Bewohnerschaft eingeladen (ergänzend zur Öffentlichkeitsarbeit), so dass hier eine breite und rechtzeitige Einladung attestiert werden kann.

3.2. Wurden Zwischenergebnisse veröffentlicht?

Ja. Die Ergebnisse der einzelnen Studioveranstaltungen wurden relativ kurze Zeit nach deren Stattfinden auf der Website der Hansestadt Rostock bereitgestellt.

3.3. Wurden die Ergebnisse in der vom Leitfaden definierten Weise (Website, städtischer Anzeiger, Newsletter, andere Kanäle) veröffentlicht und öffentlich bekannt gemacht?

Ja.

4. Beteiligungsverfahren

4.1. Wurden die im Leitfaden definierten Schritte der Beteiligung durchlaufen:

Beim Vorschlagen der Beteiligung

Ja. Der Beteiligungsprozess wurde durch eine interdisziplinäre Ämtergruppe (aus den Bereichen Stadtplanung, Grün, Umwelt und Mobilität) initiiert, zunächst als interne Kooperation der Beteiligten, dann als für die Einwohner:innen offener Beteiligungsprozess über mehrere „Studios“ hinweg.

Bei der Konzeption und Durchführung

Die Konzeption erfolgte auf der Basis eines von Fachämtern und Koordinierungsstelle gemeinsam erarbeiteten Konzepts, das Ziele, Methoden und Zeitrahmen definierte. Dieses wurde für die ersten beiden Studios in Form einer Präsentation öffentlich bereitgestellt.²⁰Die Umsetzung erfolgte mit Hilfe eines externen Büros, die Öffentlichkeitsarbeit und Dokumentation erfolgte Leitfadenskonform. Eine Evaluierung hatte zum Zeitpunkt der Evaluierung (vor Ende des Prozesses) noch nicht stattgefunden.

²⁰ https://rathaus.rostock.de/media/rostock_01.a.4984.de/datei/bb_suedstadt.pdf;
https://rathaus.rostock.de/media/rostock_01.a.4984.de/datei/bb_suedstadt.pdf

Beim Umgang mit den Ergebnissen?

Eine Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse in die Erarbeitung des Rahmenplans Südstadt ist in Aussicht gestellt. Die praktische Umsetzung dieser Ankündigung ließ sich zum Zeitpunkt der Evaluierung noch nicht absehen.

4.2. Wurde ein Beteiligungskonzept erstellt, der Komplexitätsgrad der Beteiligung definiert und die vom Leitfaden vorgegebenen Inhalte²¹ erfasst?

Es wurden Konzepte für die einzelnen Projektphasen erarbeitet und veröffentlicht.

4.3 Wurde auf der Grundlage des Beteiligungskonzepts gearbeitet?

Ja.

5. Wurden die vom Leitfaden definierten Grundsätze für gute Bürger:innenbeteiligung eingehalten?

Der Beteiligungsprozess wurde frühzeitig angekündigt und erfolgte auch frühzeitig mit Blick auf den Zeitplan des geplanten Vorhabens. Die Einbeziehung möglichst vieler Einwohnender war spätestens ab dem zweiten Studio gegeben. Dies ist allerdings dem außergewöhnlichen und über das erwartbare Maß hinausgehenden Engagement der Verwaltungsmitarbeitenden zu verdanken, da es in der Verwaltung eigentlich an den dafür nötigen Ressourcen fehlte. Durch dieses Engagement waren die Informationen allgemein und für große Teile der Bewohnerschaft des Stadtteils zugänglich. Die Rahmenbedingungen der Beteiligung wurden in den Veranstaltungen gut verständlich erläutert und sind auch digital nachvollziehbar präsentiert. Die Kommunikation im Prozess war, soweit beobachtet, sehr wertschätzend – und dies von Seiten aller Beteiligten. Die Verbindlichkeit der Ergebnisnutzung war zum Evaluierungszeitpunkt noch nicht beurteilbar, die Ergebnisdokumentation schien aber umfassend, wenn auch nicht in allen Teilen einfach verständlich und in einfacher Sprache gehalten.

Exemplarische Evaluierung 4: Fritz schafft Platz

1. Arbeit mit der Vorhabenliste:

Das Vorhaben wurde nicht auf der Vorhabenliste veröffentlicht. Es entstand in einer Kooperation von Fachämtern und Politik.

*2. Kooperation mit Fachämtern und Politik**2.1. Haben die Fachämter sich federführend bzw. fachlich beratend in den Prozess eingebracht?*

Der Prozess wurde vom zuständigen Fachamt initiiert, die Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung wurde um Unterstützung gebeten, allerdings erst zu einem sehr späten Zeitpunkt im Verfahren, d.h. unmittelbar im Vorfeld der ersten Beteiligungsveranstaltung.

2.2 Ist eine Abstimmung mit dem Ortsbeirat erfolgt?

Nein.

2.3 Ist eine Information der Bürgerschaft über die Ergebnisse der Beteiligung erfolgt und wurden diese dort in der vom Leitfaden geforderten Weise genutzt und die darauf basierende Entscheidung begründet?

²¹ Siehe Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung, 2019, S. 19-21.

Eine entsprechende Information an die Bürgerschaft ließ sich nicht ermitteln, allerdings war das Beteiligungsverfahren zum Zeitpunkt der Evaluierung noch nicht erkennbar beendet.²²

3. Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit

3.1 Wurde die Öffentlichkeit frühzeitig über das geplante Beteiligungsverfahren informiert?

Die Information der Öffentlichkeit erfolgte kurz vor Beginn der Arbeiten zum ersten Bauabschnitt und zum Zeitpunkt des Umpflanzens der Bäume im Straßenabschnitt. Hier war zu diesem Zeitpunkt keine wirksame Mitsprache mehr möglich. Für die nachfolgend realisierten Baumaßnahmen in den anderen Straßenabschnitten wurde eine Beteiligung unter sichtbarer Nutzung der Ergebnisse in Aussicht gestellt.²³

3.2 Wurden Zwischenergebnisse veröffentlicht?

Bis zum Abschluss der Evaluierung ließen sich zwar Informationen über Informationsveranstaltungen ermitteln, jedoch keine dokumentierte Erfassung von Rückmeldungen oder Informationen zu deren Verwendung im weiteren Prozess.

3.3 Wurden die Ergebnisse in der vom Leitfaden definierten Weise (Website, städtischer Anzeiger, Newsletter, andere Kanäle) veröffentlicht und öffentlich bekannt gemacht?

Die eigens für das Projekt etablierte Website informiert über das Vorhaben und Informationsveranstaltungen zum Thema bis zum September 2022, danach finden sich keine weiteren Veröffentlichungen über den Fortgang des Verfahrens oder Ergebnisse der Beteiligung. Der eigens für das Projekt eingerichtete Social-Media-Account verzeichnet bei Betrachtung im Rahmen der Evaluierung (August 2023) seinen letzten Eintrag vor mehr als einem Jahr (24.6.2022), so dass das Verfahren so wirkt, als sei es ohne Ergebnispräsentation oder Nutzung von Beteiligungsergebnissen beendet worden. Hier fehlen Informationen über den geplanten weiteren Verlauf und die darin vorgesehenen Beteiligungsmöglichkeiten.

4. Beteiligungsverfahren

4.1 Wurden die im Leitfaden definierten Schritte der Beteiligung durchlaufen:

Beim Vorschlagen der Beteiligung

Das Beteiligungsverfahren wurde eigeninitiativ vom zuständigen Fachamt eingeleitet, die Koordinierungsstelle wurde später beratend hinzugezogen, der Beirat für Bürgerbeteiligung war nicht involviert.

Bei der Konzeption und Durchführung

Ein Beteiligungskonzept ließ sich nicht ermitteln. Die Aktivierung der Zielgruppen im bisherigen Beteiligungsprozess erfolgte vor allem über Social-Media-Arbeit und Pressearbeit. Die Ansprache der im unmittelbaren Umfeld der Baumaßnahme lebenden Menschen ist angesichts der lokalen Eingrenzung des Bauvorhabens plausibel, erfüllt aber nur die Anforderungen einer Betroffeneninformation, nicht die systematischer und methodisch fundierter Bürger:innenbeteiligung.

²² Sie kam Anfang 2022 vorerst zum Erliegen, weil keine ausführende Baufirma zu finden war, im Herbst 2022 informierte eine von der Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung arrangierte Postwurfsendung über die geplante Fortführung. Nach den im Anschluss durchgeführten Baustellenspaziergängen scheint der Beteiligungsprozess zu stagnieren, ohne dass bislang Ergebnisse publiziert wurden.

²³ Siehe <https://www.fritz-schafft-platz.de>

Eine systematische Aktivierung der Zielgruppen in Stadtteil oder Stadtgesellschaft ließ sich nicht rekonstruieren. Eine Evaluierung der des Beteiligungsverfahrens steht noch aus.

Beim Umgang mit den Ergebnissen

Eine Publikation, Weitergabe und Verwendung der bislang ggf. erarbeiteten Zwischenergebnisse des Beteiligungsprozesses ließen sich nicht ermitteln – erkennbar war lediglich eine öffentliche Dokumentation von Fragen, die zum Projekt gestellt wurden.

4.2. Wurde ein Beteiligungskonzept erstellt, der Komplexitätsgrad der Beteiligung definiert und die vom Leitfaden vorgegebenen Inhalte²⁴ erfasst?

Ein Beteiligungskonzept im Sinne des Leitfadens für mitgestaltende Bürgerbeteiligung ließ sich nicht ermitteln.

4.2 Wurde auf der Grundlage des Beteiligungskonzepts gearbeitet?

Entfällt, siehe Punkt 5.2.

5. Wurden die vom Leitfaden definierten Grundsätze für gute Bürger:innenbeteiligung eingehalten?

Die im Untersuchungszeitraum realisierte Beteiligung hatte informierenden Charakter und entspricht damit keiner der vom Leitfaden definierten vier Beteiligungsstufen. Nimmt man die Ankündigung ernst, dass eine Beteiligung in Bezug auf die später realisierten Bauarbeiten noch geplant ist, kann hier von einer frühzeitigen Beteiligung und guten und leicht zugänglichen Informationen ausgegangen werden. Die Rahmenbedingungen der Beteiligung waren zum Zeitpunkt der Evaluierung jedoch noch weitgehend unklar: hier sollte, wenn der Leitfaden Anwendung findet, die Ausarbeitung eines Beteiligungskonzeptes erfolgen, das eine deutliche Schärfung der Gestaltungsspielräume, Vorgehensweisen, Mitwirkungsmöglichkeiten und geplanten Beteiligungsintensität vornimmt. Die vom Leitfaden geforderte wertschätzende Kommunikation auf Augenhöhe lässt sich für die durchgeführten Informationsveranstaltungen und die Social-Media-Arbeit bis zum Sommer 2022 attestieren, eine weitergehende Bewertung ist jedoch nicht möglich, weil sich keine Informationen über andere Kommunikationsprozesse nach dem September 2022 finden ließen.

²⁴ Siehe Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung, 2019, S. 19-21.

Zwischenfazit: Auswertung des zweiten Evaluierungsschritts

Die Untersuchungen ausgewählter Beteiligungsverfahren in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock, die seit 2019 und unter Einbeziehung der geschaffenen Beteiligungsinstrumente stattfanden, hat deutlich gezeigt: Der Leitfaden findet bislang nur punktuell und in keiner Weise „handlungsleitend“ (im Sinne von „den Prozess konturierende“) Anwendung, die Beteiligungsinstrumente werden nur teilweise in der vom Leitfaden intendierten Weise genutzt.

Eine ergänzende Betrachtung weiterer Beteiligungsprozesse der letzten drei Jahre war nicht dazu geeignet, das hier gezeichnete Bild zu konterkarieren: Die aktuellste Fassung der Vorhabenliste enthielt lediglich eine überschaubare Zahl von Vorhaben, in denen die vom Leitfaden geforderten Informationen teilweise ausführlich, teilweise aber auch nur rudimentär bereitgestellt wurden.²⁵ Wirklich aussagekräftig und einigermaßen vollständig im Sinne der Leitfadenanforderungen waren lediglich vier der präsentierten Vorhabenbeschreibungen. Eine Sichtung der Ausführungen zur geplanten Beteiligung in den Vorhabenbeschreibungen macht zudem deutlich, dass es sich nicht immer um BÜRGERbeteiligungsabsichten handelt, also die Beteiligung die breite Öffentlichkeit im Sinne des Leitfadens adressiert oder diese nur sehr vage in Aussicht gestellt wird (z.B. „Regelmäßige Projektbeiratssitzungen in Präsenz oder online - ggf. öffentliche Foren oder Workshops zur Auswertung des Modellprojektes/Zukunft der Langen Straße“²⁶; „Regelmäßiger prozessbezogener Austausch innerhalb der PG 1, der Fachämter und mit den Trägern“²⁷). Mitunter haben die avisierten Beteiligungen eher Informationscharakter, entsprechen also keiner der im Leitfaden definierten Stufen (u.a. „Information der Öffentlichkeit über die Presse und die Internetseiten der Stadt“²⁸ – „Zwei Informationsveranstaltungen in öffentlichen Gremien (z.B. OBR); Zwei Pressemitteilungen“²⁹).

In Bezug auf die Umsetzung der durchgeführten Beteiligungsprozesse ist zu konstatieren, dass es sich hier nur teilweise um eine breite Beteiligung der Öffentlichkeit handelt. In einigen Fällen wurden ausgewählte Teilnehmende aufgrund ihrer direkten Befassthheit mit dem Thema involviert (z.B. Dialog Stadthafen), in anderen eine sehr kurzfristig anberaumte Beteiligung durch Infostände o.ä. durchgeführt, die dadurch nur Menschen erreicht, die über das Angebot informiert waren und von sich aus genug Interesse mitbrachten (z.B. Beteiligung zur BUGA). In den meisten Fällen fand keine fortlaufende Dokumentation des Beteiligungsprozesses statt, eine abschließende Ergebnisdokumentation häufiger, aber bei weitem nicht immer.

Die Verwendung der Ergebnisse der Beteiligung bzw. Selektion unterbreiteter Vorschläge bleibt häufig intransparent (z.B. Beteiligungsverfahren Smart City). Die Präsentation von Beteiligungsergebnissen ist in vielen Fällen auf abschließende Ergebnispräsentationen beschränkt, so dass der Beteiligungsprozess in sich nicht nachvollziehbar ist und teilweise für Unbeteiligte auch schwer verständlich bleibt (z.B. Dialog Stadthafen³⁰). Insofern ergibt sich aus den im Rahmen der Evaluierung durchgeführten Analysen das Bild, dass der Leitfaden für Bürgerbeteiligung noch nicht

²⁵ Siehe u.a. https://www.buergerbeteiligung-rostock.de/downloads/Steckbrief_Vorhabenliste_SRO_29_07_22.pdf; https://www.buergerbeteiligung-rostock.de/downloads/Steckbrief_NVP.pdf

²⁶ https://www.buergerbeteiligung-rostock.de/downloads/Steckbrief_Lange_Stra%C3%9Fe.pdf

²⁷ https://www.buergerbeteiligung-rostock.de/downloads/Steckbrief_Vorhabenliste_SRO_29_07_22.pdf

²⁸ https://www.buergerbeteiligung-rostock.de/downloads/20220328%20Steckbrief_Foerderung_Passiver_Schallschutz.pdf

²⁹ https://www.buergerbeteiligung-rostock.de/downloads/20220328%20Steckbrief_Tempo30-Untersuchung.pdf

³⁰ <https://www.rostock.de/lifestyle/meinhafendeinhafen/ergebnisse-trialog.html>

die intendierte anleitende Wirkung auf politisches Agieren, Verwaltungshandeln und Bürgerinnenaktivierung und -involvierung entfalten konnte.

Zusammenfassung: Aktuelle Leitfadenumsetzung und identifizierte Handlungsbedarfe

Die in den in den vorangegangenen Kapiteln präsentierte Evaluierungsergebnisse haben bereits viele Aspekte herausgearbeitet, die die Frage nach Einhaltung und Wirksamkeit des Leitfadens beantworten – die beiden dazugehörigen Fazits haben diese zusammengefasst und auch den Blick auf zu überarbeitende oder fehlende Regeln und ergänzend identifizierte Handlungsbedarfe gelenkt. Die hiermit präsentierte abschließende Zusammenfassung verweist auf diese Ausarbeitungen, um darauf basierend noch einmal die zentralen Punkte zu benennen.

Evaluierung der bisherigen Anwendung des Leitfadens für Bürgerbeteiligung

Wie im Vorfeld bereits ausgeführt, ist die bisherige Anwendung des Leitfadens für Bürgerbeteiligung in der Hanse- und Universitätsstadt Rostock als unzureichend zu bewerten. Die Gründe dafür werden bei einer Inbezugsetzung der Prozessanalysen zu den Befragungen deutlich: Viele Akteure und Einrichtungen der Stadtgesellschaft sind mit dem Leitfaden noch völlig oder weitestgehend unvertraut – und nicht alle, die ihn als Handlungsgrundlage kennen, haben die Inhalte auch tatsächlich in für das eigene Agieren relevante Information übersetzt. Da der Leitfaden in der vorliegenden Form für eine schnelle und bedarfsspezifische Rezeption zu umfangreich ist, scheint eine stärker auf einfache Sprache und allgemein gute Verständlichkeit orientierte Aufbereitung der Informationen empfehlenswert. Aus Sicht der Evaluation bilden die im Leitfaden bereits enthaltenen grafischen Aufbereitungen hier eine gute erste Grundlage. Bei allen zukünftigen Vermittlungs- und Kommunikationsmaßnahmen ist darauf zu achten, dass sie die stärkere Aktivierung und Involvierung der „stillen“, beteiligungsungeübten Zielgruppen mitdenken.

Außerdem wäre ggf. zu erwägen, den Leitfaden in für unterschiedliche Personengruppen besonders relevante Teilinformationen zu „übersetzen“ (z.B. ein Dokument, das den typischen Ablauf eines Beteiligungsverfahrens präsentiert, eine Zusammenstellung der Kriterien für gute Bürgerbeteiligung etc.), die dann situationsbezogen als Arbeitsgrundlage genutzt, aber auch auf Website und in den Social Media noch „greifbarer“ kommuniziert werden können. Auch eine öffentlichkeitswirksame Präsenz der geschaffenen Beteiligungsinstrumente und ihrer Funktionen und Aufgaben scheint dringend geboten, um die damit einhergehenden Möglichkeiten (und Grenzen) in Verwaltung, Politik und Bevölkerung gleichermaßen ins Bewusstsein zu rücken.

Gleichzeitig muss die Hanse- und Universitätsstadt Rostock intensive Kommunikationsarbeit betreiben, wenn sie das Thema Bürgerbeteiligung nicht nur als vagen Begriff platzieren möchte, sondern bei allen Beteiligten ein fundiertes Verständnis schaffen will, was echte Bürger:innenbeteiligung im Sinne der im Leitfaden definierten Grundprinzipien und Kriterien (inklusive eventueller Erweiterungen) ausmacht. Dies ist umso wichtiger, als in den letzten Jahren immer wieder als Bürgerbeteiligung bezeichnete Prozesse stattfanden, die den methodischen und kriterialen Grundanforderungen nicht oder nur sehr begrenzt gerecht werden. Nur durch sachliche Qualifizierung bzw. eine intensivierete Öffentlichkeitsarbeit zum Thema lässt sich Politik, Verwaltung und auch Einwohner:innen konstruktiv zu vermitteln, dass weder Betroffenenbeteiligung noch Informationsveranstaltungen ohne transparente Erfassung und Verwertung der dort geäußerten Bürgermeinungen als Bürger als Bürger:innenbeteiligung gelten können. In diesem Zusammenhang scheint es auch unverzichtbar, Formate vorzustellen und in ihrer Funktionsweise zu präsentieren, die die Leitfadenanforderungen an Bürger:innenbeteiligung tatsächlich erfüllen. Alle handelnden Akteure

sollten ein Set an geeigneten Formaten kennen und sich der Tatsache bewusst sein, dass fundierte Bürger:innenbeteiligung, egal in welchem Format, eine sachlich-fachlich gut und abwägende Qualifizierung aller Entscheidungsträger:innen braucht. Für diesen unverzichtbaren Teil der Beteiligungsarbeit bedarf es zusätzlicher – personeller und finanzieller – Ressourcen, ggf. auch mittels externer Unterstützung. Die bereits erwähnte Etablierung einer echten Beteiligungskultur in Stadt, Politik und Verwaltung ist mit diesen Maßnahmen eng verzahnt. Hierbei sollte es darum gehen, allen Beteiligten den fraglos vorhandenen Mehrwert echter Bürgerbeteiligung zu vergegenwärtigen: Diese hat das Potential ein vertrauensvolles, konstruktives und qualifiziertes Zusammenwirken zu ermöglichen, politische Akteure zu entlasten und die Verwaltungsarbeit motivierender zu gestalten, da diese mehr Akzeptanz, Wertschätzung und Sichtbarkeit von Bemühungen erfährt.

Ergänzend zu einer so konturierten grundsätzlichen Arbeit an einer stärkeren und breiten Etablierung des Leitfadens und seiner Inhalte bedürfen vor allem folgende Anwendungsdefizite der dringenden Behebung:

Arbeit mit der Vorhabenliste: Die Vorhabenliste wird auch seit ihrer deutlich verspäteten öffentlichen Bereitstellung (seit dem 14.7.2022) nicht in der vom Leitfaden definierten Form genutzt – es sind bei weitem nicht alle Vorhaben erfasst, die dem Kriterienkatalog zufolge potentiell beteiligungsrelevant wären. Außerdem sind dort auch Vorhaben gelistet, die den bereitgestellten Informationen zufolge gar keine Bürgerbeteiligung im Sinne des Leitfadens vorsehen. Als Hauptursache für diese Defizite, die die Wirksamkeit des Instruments grundlegend beeinträchtigen, wurde die fehlende Mitwirkung einiger Fachämter identifiziert. Hier bedarf es demnach zwingend einer verwaltungsinternen Regelung, die die Zuarbeit zur Vorhabenliste zur obligatorischen Arbeitsaufgabe macht, aber auch einer Bereitstellung von Ressourcen für die Mitwirkung in den Fachämtern.

Kommunikation über Beteiligungsprozesse und -ergebnisse: Die vom Leitfaden definierte Dokumentation und Kommunikation von Beteiligungsprozessen und Beteiligungsergebnissen hat bislang nur in Einzelfällen stattgefunden – und in keinem betrachteten Fall in dem vom Leitfaden definierten Umfang, der aus Sicht der Evaluation ein Minimalprogramm definiert. Außerdem ist zukünftig stärker als bisher auf die Erfüllung der Leitfadenanforderungen „einfach Sprache“ und gute Verständlichkeit für Nichtexpert:innen zu achten.

Monitoring und Evaluierung von Beteiligungsprozessen: Hierfür braucht es nach Einschätzung des Beirates für Bürgerbeteiligung (siehe Ergebnisprotokoll Workshop) eine detaillierte Konzeption bzw. klarere Umsetzungsvorgaben und eine Neuregelung der Zuständigkeiten, da der Beirat diese Arbeiten mit seinen Ressourcen nicht leisten kann.

Leitfadenskonforme Nutzung der Beteiligungsempfehlungen und Beteiligungsergebnisse: Die Vorgabe des Leitfadens lautet „Die Entscheidungsträger*innen aus Politik und Verwaltung setzen sich mit den Beteiligungsergebnissen auseinander, nehmen sie ernst und greifen sie auf, soweit es möglich und sinnvoll ist. Sie begründen es gut nachvollziehbar, wenn sie in ihren Entscheidungen vom Beteiligungsergebnis abweichen“ (Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung, 2019, S. 9). Ein solcher Umgang mit den Arbeitsergebnissen der Beteiligungsgremien (und hierbei auch schon ausgesprochenen Empfehlungen) war bislang nur im Einzelfall beobachtbar. Das Ziel sollte unbedingt eine konsequente und obligatorische Nutzung der Inputs aus Koordinierungsstelle und -beirat sein:

Wo Ergebnisse nicht wie vorgeschlagen aufgegriffen werden, ist dies fundiert, nachvollziehbar und gut verständlich zu begründen.

Systematische Kinder- und Jugendbeteiligung: Diese ist laut Leitfaden von der Koordinierungsstelle als Schwerpunktthema zu bearbeiten, was aktuell ressourcenbedingt nicht möglich ist. Hier sollte an bereits bestehende Bemühungen um Stärkung der Kinder- und Jugendbeteiligung in Rostock angeknüpft werden, um diese zum festen Bestandteil der Rostocker Bürger:innenbeteiligung zu machen.

Notwendigkeit veränderter/ergänzender Regelungen

Hier wurden sowohl die Berichte über praktische Erfahrungen (Befragungen) als auch die Prozessevaluierungen genutzt, um Regelungen zu identifizieren, die sich in der Zeit der Umsetzung als nicht praktikabel oder unzureichend erwiesen haben:

Änderung der Anforderungen für eine Aufnahme von Vorhaben in die Vorhabenliste: In den Befragungen wurde mehrfach zurückgemeldet, dass es Vorhaben gab, die nur eines der Kriterien erfüllen, aber trotzdem als beteiligungswürdig erachtet werden. Dieser Einschätzung schließt sich die Evaluatorin insofern an, als schon die Erfüllung eines Kriteriums wie „breites öffentliches Interesse“ ausreichend sein sollte, um eine Beteiligung möglich zu machen. Es wird deshalb eine entsprechende Veränderung des Leitfadens (Reduzierung auf ein Kriterium) empfohlen.

Überarbeitung der Aufgabenportfolios von Koordinierungsstelle und -beirat: Ergänzend zur empfohlenen Schaffung zusätzlicher Ressourcen ist der im Leitfaden definierte Aufgabenkatalog von Koordinierungsstelle und Beirat zu überarbeiten, da das hier festgeschriebene Spektrum die Kapazitäten beider Gremien deutlich übersteigt. Im Ergebnis muss eine klare Einordnung potentieller Arbeitsaufträge in relevant / nicht relevant möglich sein, so dass beide Instrumente die Möglichkeit haben, sich auf der Basis eindeutiger Regelungen auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren. Dies schließt auch eine klare Regelung von Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung mit ein. Die Prüfung des Leitfadens hat zudem eine Inkonsistenz ergeben: An einer Stelle ist von einer beratenden Funktion der Koordinierungsstelle die Rede, an anderer steht in Bezug auf den Schritt „Beteiligung vorschlagen“, dass diese eine Empfehlung ausspricht. Hier ist eine Vereinheitlichung dahingehend notwendig, als die beratende Rolle Koordinierungsstelle konsequent als solche benannt wird.

Regelung zur Sicherstellung einer verpflichtenden Mitwirkung der Fachämter an der Vorbereitung einer Beteiligungsempfehlung durch Koordinierungsstelle und Beirat: Bisher hängt nicht nur die Mitwirkung an der Vorhabenliste von der Kooperationsbereitschaft der Ämter ab, es steht ihnen auch frei zu entscheiden, ob sie a) Anfragen der Koordinierungsstelle beantworten oder b) diese bei der Bearbeitung ihrer Aufgaben unterstützen. In Einzelfällen wurde die Kooperation sogar aktiv abgelehnt (z.B. in Bezug auf den Bau einer Sporthalle in Lichtenhagen) und die Koordinierungsstelle nicht zu relevanten Ämterunden eingeladen. Auch der Beirat für Bürgerbeteiligung beklagt ausdrücklich und als zentralen Punkt die fehlende Unterstützung bzw. Zuarbeit durch die Fachämter schon in der Phase der Einarbeitung in ein potentielles Beteiligungsthema. Folgen sind eine Verschwendung personeller Ressourcen, eine Steigerung des Gefühls fehlender Einflussnahme seitens der Bürger:innen und eine daraus erwachsende steigende Frustration statt schrittweiser Etablierung eines vertrauensbasierten Zusammenwirkens als Stadtgesellschaft.

Regelung für den Fall der Ablehnung einer Beteiligung durch die Ämter oder die Bürgerschaft trotz entsprechender Beiratsempfehlung:

Der Leitfaden definiert zwar den Umgang mit Beteiligungsergebnissen, nicht aber was geschieht, wenn Fachämter eine Empfehlung des Beirates nicht akzeptieren. Hier ist dringend eine Regelung zu treffen, die Empfehlungen des Beirates als verpflichtenden Arbeitsauftrag definiert (Geschäftsanweisung) bzw. eine Vorgehensweise in dieser Situation festschreibt. Anderenfalls besteht nicht zuletzt die Gefahr, dass der Beirat nicht mehr wirksam tätig werden kann, weil dessen Mitgliedern die Motivation zur Mitwirkung fehlt (als irrelevant empfundene ehrenamtliche Arbeit).

Ergänzenden Regelungen für die Beiratsarbeit (ggf. auch durch Überarbeitung der Geschäftsordnung):

Dies ist notwendig, um die Beschlussfähigkeit des Beirates, eine hohe durchschnittliche Präsenz der Mitglieder in den Beiratssitzungen und hierbei auch eine tatsächlich aktive Einbindung der Fraktionen bzw. den aktiven Austausch zwischen Beirat und Fraktionen zu gewährleisten. Die Regelungen zur Präsenz sollten auch sicherstellen, dass bei Beschlussfassungen nicht durch das Fehlen von Mitgliedern eine Überhöhung einzelner Perspektiven stattfindet. Außerdem braucht die Beiratsarbeit aus Sicht der Evaluation ggf. eine stärkere Formalisierung einiger Arbeitsabläufe, die sowohl den Austausch untereinander als auch die Handhabung von Anfragen noch deutlicher lenkt.

Ergänzend identifizierte Handlungsbedarfe

Vor allem aus den Befragungen der handelnden Akteure und der Analyse durchgeführter Teilnahmeverfahren ergaben sich Handlungsbedarfe, die durch Ergänzung des Leitfadens oder anderweitige Regelungen bearbeitet werden sollten:

Erhöhung der Verbindlichkeit von Beteiligungsergebnissen: Hier geht es darum, die ursprüngliche Intention des Leitfadens vor der Intervention des Innenministeriums aufzugreifen und auf anderem Wege Verbindlichkeit herzustellen. Ziel muss es sein, dass Beiratsentscheidungen mehr als empfehlenden Charakter entfalten können. Der in den Empfehlungen bereits genannte Lösungsvorschlag, die Schaffung einer politischen Struktur, die Beteiligungsergebnisse in politische Beschlüsse überführt – und dies nur in gut begründeten Fällen nicht tut – ist zu prüfen, alternativ können andere Lösungen erarbeitet werden (z.B. in Auswertung der in anderen Städten gesammelten Erfahrungen).

Ergänzung der Vorgehensweise in Teilnahmeverfahren um den Schritt „Einführende Qualifizierung der Akteure“: Überregionale Erfahrungen mit Bürger:innenbeteiligung, vor allem mit Formaten aus dem Bereich deliberative Demokratie, haben deutlich gezeigt, dass die sachorientierte Qualifizierung von Bürger:innen durch Expert:innen (d.h. das Vertrautmachen mit technischen, rechtlichen, wirtschaftlichen und anderen relevanten Anforderungen und Möglichkeiten) am Beginn eines Teilnahmeverfahrens ein Garant für kompetente, konstruktive und zielführende Beteiligung ist.

Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen für Bürgerbeteiligung innerhalb der Stadtverwaltung:

Dies betrifft sowohl die aktuell mit nur zwei Vollzeitstellen und einem Jahresbudget von 50.000 EUR ausgestattete Koordinierungsstelle, gleichermaßen aber auch die Fachämter, in denen es vielfach an Kapazitäten für eine Mitwirkung an oder Federführung bei Teilnahmeverfahren fehlt. Dies schließt auch die Bereitstellung finanzieller Mittel für externe Beauftragungen zur Abfederung punktuell

erhöhter Arbeitsaufkommen (z.B. bzgl. der Organisation, Moderation oder Dokumentation von Beteiligungsprozessen) mit ein. Ergänzend bedarf es der schon erwähnten Etablierung eines beteiligungsfördernden Selbstverständnisses innerhalb der Stadtverwaltung („positive Beteiligungskultur“), damit Bürgerbeteiligung als hilfreiches Arbeitsinstrument wahrgenommen und zur gelebten Praxis wird.

Qualifizierung der Mitarbeitenden der Stadtverwaltung: Hierbei geht es sowohl um die Vermittlung von Wissen zur Bürgerbeteiligung allgemein (Prinzipien, Formate, Umsetzungshandreichungen) als auch von Wissen über die Vorgaben für Bürgerbeteiligung in Rostock.³¹ Dies kann sowohl in Form eines Onboardings für neue Mitarbeitende als auch in Form von Weiterbildungsangeboten für aktuell schon in der Verwaltung beschäftigte Personen erfolgen. Hier wäre aus Sicht der Evaluierung zu erwägen, zumindest eine Grundqualifizierung verpflichtend zu gestalten (siehe Best Practice Heidelberg).

Qualifizierung der Mitglieder des Beirates für Bürgerbeteiligung: Dies betrifft zum einen den Erwerb fundierten methodischen Wissens über Beteiligungsprinzipien und -formate. Ergänzend bedarf es einer (einführenden und wiederkehrenden) Beschäftigung mit Leitgedanken der Bürgerbeteiligung in Rostock sowie Leitfadeneinhalten und weiteren Vorgaben, um darüber eine leitfadenskonforme Arbeit zu gewährleisten.

Methodische Schärfung der Beiratsarbeit: Sowohl die Befragungen als auch die Beobachtungen im Rahmen der Evaluierung haben deutlich gemacht, dass die Bestandaufnahme im Rahmen der Prüfung eines Beteiligungsvorschlages eine stärkere methodische und fachliche Fundierung braucht, die durch eine klare Verabredung von Abläufen (inklusive systematisierter Expert:inneneinbindung aus Fachämtern oder anderen Institutionen) gestützt wird. Dies schließt auch ein geschärftes Verständnis über die eigenen Zuständigkeiten und ein daraus erwachsendes Filtern von Anfragen mit ein, ebenso wie ein systematisches Monitoring der eigenen Arbeit.

Breite Qualifizierung der Bevölkerung zum Thema Bürger:innenbeteiligung: Auch hier geht es um einen Wissenszuwachs über Bürger:innenbeteiligung und ihre Kriterien ebenso wie das Wissen über verfügbare Beteiligungsinstrumente, -formate und -möglichkeiten. Eine fundierte Wissensbasis schützt vor falschen Erwartungen und erleichtert sowohl die Durchführung von Beteiligungsvorhaben als auch die Kommunikation über Prozess und Ergebnisse.

Stärkere Einbeziehung der Kommunalpolitik und hierbei auch der Ortsbeiräte in Beteiligungsprozesse: Die Evaluierung hat deutlich gemacht, dass die Kommunikation zwischen den Gremien über beteiligungsrelevante Vorhaben, angestrebte Beteiligungen und laufende Beteiligungsprozesse noch nicht zufriedenstellend gelingt. Hier sollte im Dienste einer guten Nutzung

³¹ Der Bericht der Koordinierungsstelle vom Dezember 2022 konstatiert, dass „umfassendes Fortbildungs- und Qualifizierungsprogramm in Form einer Konferenz, interdisziplinären Workshopreihe und Fachämter Teamsitzungen sind angestrebt und teilweise in Planung“ – dieses Anliegen sollte intensiv vorangetrieben werden, dann aber auch sicherstellen, dass nicht nur ausgewählte Mitarbeitende daran teilnehmen. Auch die Beratungstätigkeit der Koordinierungsstelle ist auszubauen, um individuelle Qualifizierungen zu ermöglichen. Die dafür nötigen Ressourcen können jedoch nur durch eine Schärfung des Aufgabenprofils der Koordinierungsstelle entstehen.

von Instrumenten und Ergebnissen und der Steigerung der Akzeptanz innerhalb des politischen Raumes ein systematischerer Austausch von Informationen organisiert werden.

Best Practices – Für Rostock nutzbare Erfahrungen anderer Städte (Auswahl)

Qualifizierung der Verwaltungsmitarbeitenden

In Heidelberg ist die Qualifizierung der Mitarbeitenden der Stadtverwaltung im Leitfaden für Bürgerbeteiligung festgeschrieben, wie folgt. „Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Heidelberg sollen mit den Grundlagen dieser Leitlinien und Grundfragen der Bürgerbeteiligung vertraut gemacht und dabei unterstützt werden, selbst Projekte mit Bürgerbeteiligung durchzuführen. Hierfür organisiert die Stadt Heidelberg Schulungen für die Mitarbeiter/innen der Verwaltung mit einem breiten Themen-Spektrum von Schulungsinhalten: a) Rechtliche und politische Rahmenbedingungen (formelle und informelle Beteiligungsprozesse, Ergebnisoffenheit, Einbezug aller Interessengruppen); b) Konzeption von Beteiligungsprozessen und Partizipationsformaten, Leistungsprofil der Methoden der Bürgerbeteiligung; c) Initiierung von Bürgerbeteiligung und die Organisation (Zeitplan, Kostenplan, Öffentlichkeitsarbeit, Zielgruppen-Ansprache ...); d) Moderationstechnik (Grundlagen der Moderation, kreative Methoden...); e) Konfliktmanagement (Umgang mit sehr unterschiedlichen Meinungen von Einwohnerinnen und Einwohnern, Methoden der Konfliktlösung wie Mediation); f) Verständlich kommunizieren.“ (Leitlinien Heidelberg, 2012, S. 17)

Erhöhung der Verbindlichkeit der Nutzung von Beteiligungsergebnissen

Das deutschlandweit operierende Netzwerk für Bürgerbeteiligung hat in seinen rahmengebenden Qualitätsstandards noch einmal auf die Relevanz dieses Aspektes von Bürger:innenbeteiligung hingewiesen: „Die Verantwortlichen in Politik, Verwaltung oder Unternehmen wie auch die bürgergesellschaftlichen Akteure und Einwohner/innen verpflichten sich, gemeinsam getroffene Entscheidungen anzuerkennen und das erarbeitete Vorgehen mitzutragen. Idealerweise übernehmen sie gemeinsam Verantwortung für das Mandat des Beteiligungsverfahrens, für die Ausgestaltung des Gesamtprozesses und die erarbeiteten Ergebnisse.“ (Qualitätskriterien, 2013).

Dieser Gedanke wurde inzwischen von Kommunen untermauert, die bereits auf mehrjährige Erfahrung mit der Etablierung einer methodisch fundierten und systematisch beförderten Bürger:innenbeteiligung verweisen können. So heißt es im Leitfaden für Bürgerbeteiligung der Stadt Bonn unter anderem: „Der Umgang mit den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung ist die Messlatte, wie ernst Bürgerbeteiligung in Bonn genommen wird. Bereits im Beteiligungskonzept wird festgelegt, wie die jeweilige Beteiligung (Mitwirkung, Mitentscheidung, Entscheidung – siehe Punkt B) ausgestaltet und mit den Ergebnissen der Bürgerbeteiligung umgegangen wird. Die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung werden der Beschlussvorlage des jeweiligen politischen Entscheidungsgremiums beigelegt und im Rahmen der Beschlussfassung eingehend thematisiert und berücksichtigt. In den Qualitätskriterien sind unter Punkt 9 die diesbezüglichen Anforderungen formuliert.“ (Leitlinien Bonn, 2014, S. 19). Eine ähnliche Lösung wurde der ebenfalls intensiv am Thema arbeitenden Stadt Heidelberg gefunden: „Verbindlichkeit ist ein wesentlicher Aspekt, um gegenseitiges Vertrauen zu schaffen und insbesondere das Vertrauen der Einwohnerinnen und Einwohner in das Beteiligungsangebot der Stadt aufzubauen. Verbindlichkeit muss in vierfacher Weise sichergestellt werden, nämlich dadurch, a. dass die Grundsätze und Regeln für Bürgerbeteiligung verbindlich und zuverlässig eingehalten werden. b. dass sich die Einwohnerinnen und Einwohner im Prozessablauf eines Beteiligungsprojektes Gehör verschaffen können, das heißt, dass der Dialog offen geführt wird und die Bürgeräußerungen in allen Projektphasen ermöglicht und ernstgenommen werden. Gleichzeitig soll eine aus Sachgründen erforderliche Revision nur unter Einbeziehung von

Einwohnerinnen und Einwohnern - möglichst der vorher Beteiligten - stattfinden. c. dass die Beteiligungsergebnisse – auch wenn sie für die jeweiligen Entscheidungsträger nicht bindend sind – in den abschließenden Abwägungs- und Entscheidungsprozess einfließen. d. dass die getroffenen Entscheidungen unabhängig vom jeweiligen Zuständigkeitsbereich – vor allem, wenn sie von den Bürgerbeteiligungsergebnissen abweichen – für die Einwohnerinnen und Einwohner nachvollziehbar dargestellt werden. Bei derartigen Abweichungen können die Fraktionen des Gemeinderats Stellungnahme.“ (Leitlinien Heidelberg, 2012, S. 15)

Vorhabenliste

Hier könnte eine Orientierung an Regelungen erfolgen, wie sie die Stadt Bonn gefunden hat. Der dort angewendete Leitfaden für Bürger:innenbeteiligung betont die Bedeutung einer frühzeitigen Beteiligung und identifiziert die Vorhabenliste als hierfür maßgebliches Kommunikationsmittel, das folgerichtig auch früh im Prozess Anwendung finden muss: „Bürgerbeteiligung in Bonn setzt dann an, wenn bei einem kommunalen Vorhaben wesentliche Weichen noch nicht gestellt sind. [...] Die Vorhabenliste dient dazu, Transparenz über die relevanten Vorhaben in Bonn herzustellen und die frühzeitige Information der Bürgerschaft zu sichern. 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. Frühzeitige Beteiligung heißt auch, die Frage zu stellen, »ob« ein Vorhaben überhaupt umgesetzt werden soll. Die Frage nach dem Bedarf stellt sich insbesondere dann, wenn Vorhaben und Maßnahmen im Raum stehen, die massiv in die Lebenssituation der Einwohnerinnen und Einwohner eingreifen oder die Ressourcen der Bundesstadt Bonn auf viele Jahre binden. Die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger begründen öffentlich und nachvollziehbar, wenn die Einwohnerinnen und Einwohner bei der Frage nach dem »Ob« eines Vorhabens oder einer Maßnahme nicht beteiligt werden. (Leitlinien Bonn, 2014).

Stärkung der Kinder- und Jugendbeteiligung

Orientierung zur weiteren Ausgestaltung dieses wichtigen Beteiligungsfeldes können die Strukturen und Regelungen bieten, die die Stadt Kiel geschaffen hat. Hier wurde 2010 ein eigenes Kinder- und Jugendbeteiligungsbüro etabliert, 2019 dann auch eigener Leitfaden für diesen Bereich erarbeitet und Junger Rat als eigenständige Interessenvertretung (https://www.kiel.de/de/gesundheits/soziales/jugendliche/kinder_und_jugendbuero/leitlinien.php). In Mannheim gibt es ein Kinder- und Jugendbüro, das diese Teilnehmungsdimension stärkt und koordiniert (<https://68deins.majo.de/>), in Heidelberg das Teilnehmungsprogramm „Hey Heidelberg“ (<https://heyheidelberg.de/>).

Bessere Einbindung der Verwaltung in die Teilnehmungsarbeit

Hier könnte das in Mannheim erprobte Instrument einer Projektbegleitgruppe als Ergänzung zum Teilnehmungsbeirat hilfreiche Orientierung bieten. In der Begleitgruppe sind Lokalpolitiker:innen und Verwaltungsmitarbeitende vertreten. Die Mitglieder treffen sich regelmäßig, um Teilnehmungs in der Stadt zu besprechen und zu evaluieren: „Eine der wesentlichen Aufgaben des Arbeitskreises Bürgerbeteiligung ist es, die Entwicklung mitgestaltender Bürgerbeteiligung in Heidelberg kritisch und konstruktiv zu begleiten. [...] Dazu werden beispielsweise regelmäßig so genannte „Werkstattgespräche“ geführt, bei denen Vertreterinnen und Vertreter ausgewählter Projekte eingeladen werden, um dem Arbeitskreis aus der Praxis zu berichten. [...] Eine weitere Aufgabe des Arbeitskreises ist die regelmäßige Evaluation.“

(<https://www.heidelberg.de/hd/HD/Rathaus/Arbeitskreis+Buergerbeteiligung.html>)

Verbesserung der Information und Kommunikation über Bürger:innenbeteiligung und geplante sowie laufenden Beteiligungsverfahren

Hier könnte eine digitale Information und Mitwirkung ermöglichende Beteiligungsplattform ein wichtiges Instrument sein, zu dem alle beteiligten Akteure aus Politik und Verwaltung aktiv beitragen. Kerngedanke einer solchen Plattform ist es, nicht nur Informationen bereitzustellen, sondern auch aktive Mitwirkung zu ermöglichen, deren Ergebnisse dann nachvollziehbar genutzt werden. Gute Beispiele, wie diese Plattform auszugestaltet wäre, bieten unter anderem

1. Das Beteiligungsportal „Bonn macht mit“: Hier finden Bürgerinnen und Bürger alle Informationen zu ihren Möglichkeiten, Einfluss auf kommunale Entscheidungen und Aufgaben zu nehmen und sich aktiv und direkt an städtischen Themen zu beteiligen, auch ohne einer Partei oder einem kommunalpolitischen Gremium anzugehören. Auf der Seite findet sich auch eine Vorhabenliste, auf der nicht nur aktuell beteiligungsrelevante Vorhaben sondern auch alle rückblickend veröffentlichten (bis 2016) einsehbar sind (www.bonn-macht-mit.de).
2. Die städtische Beteiligungsplattform der Stadt Ghent, die sukzessive zum zentralen Instrument der Gender Beteiligungsstrategie entwickelt wurde. Hier können u.a. Beteiligungsverfahren vorgeschlagen werden, die die Stadt oder ein Stadtteil dann aufgreift, wenn sie eine hinreichende Zahl von Unterstützer:innen erhalten (siehe u.a. <https://citizenlab.co/blog/neighborhoods-community-development/participatory-budgeting-ghent/>)
3. Die Beteiligungsplattform Decidim der Stadt Barcelona (<https://www.decidim.barcelona/>). Diese wurde im Rahmen der Smart City-Strategie der Stadt etabliert, um beispielsweise Abstimmungen, die Diskussion von Ideen, die Organisation von Kooperationen zu ermöglichen. Gleichzeitig werden hier städtische Projekte und Prozesse dokumentiert und so für die Einwohner:innen transparent gemacht. Die Plattform Decidim steht auch anderen Kommunen als Beteiligungstool zur Verfügung.

Ergänzende Orientierung kann das Regelwerk für Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim bieten, auf dem sich sowohl Berichte über Beteiligungsvorhaben als auch Monitoringberichte und Veröffentlichungen in leichter Sprache finden. (https://www.mannheim.de/sites/default/files/2020-07/Kurzversion_Regelwerk_BBT_2019_0.pdf)

Literaturverzeichnis

Bericht der Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung vom Dezember 2022 (unveröffentlicht).

Empfehlung des Beirates für Bürgerbeteiligung zum Wohn- und Sondergebiet am Südring (Groter Pohl) – Bebauungsplan Nr. 09.W.192 (2021/BV/2731) vom 27.12.2021.

Knabe, A.; Brumme, R.; Rühmling, M. (2022): Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Verkehrsversuch „Sommerstraße ‚Am Brink‘“ in der Rostocker Kröpeliner-Tor-Vorstadt. Rostock: Rostocker Institut für Sozialforschung und gesellschaftliche Praxis (ROSIS) e.V. Am 20.8.2023 online verfügbar unter https://doi.org/10.18453/rosdok_id00003517

Wins, M.; Knabe, A. (2023): Die Sommerstraße Am Brink 2.0. Wissenschaftliche Begleitforschung zum zweiten Verkehrsversuch in der Rostocker Kröpeliner-Tor-Vorstadt. Rostock: Rostocker Institut für Sozialforschung und gesellschaftliche Praxis (ROSIS) e.V. Am 20.8.2023 online verfügbar unter <https://doi.org/10.57951/w4sw-x723>

Leitfaden für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Rostock, Stand 13.12.2019

Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn, vorgelegt von der Arbeitsgruppe Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn im Februar 2014. Am 28.8.2023 online verfügbar unter file:///C:/Users/koebe/Downloads/15-1_Leitlinien_Buergerbeteiligung_Bonn.pdf

Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg vom 25. Juli 2012. Am 28.8.2023 online verfügbar unter https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents/heidelberg/PB5Documents/pdf/12_pdf_Buergerbeteiligung_LeitlinienEnd.pdf

Regelwerk Bürgerbeteiligung der Stadt Mannheim. Hrsg. vom Fachbereich Demokratie und Strategie der Stadtverwaltung Mannheim. Mannheim 2019. Am 28.8.2023 online verfügbar unter https://www.mannheim.de/sites/default/files/2020-07/Kurzversion_Regelwerk_BBT_2019_0.pdf

Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung im Netzwerk Bürgerbeteiligung, Stand 22.1.2013. Am 20.8.2023 online verfügbar unter https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualita%CC%88skriterien/nwbb_qualitaetskriterien_stand_februar2013.pdf

Weblinks:

<https://www.heidelberg.de/hd/HD/Rathaus/Arbeitskreis+Buergerbeteiligung.html>

www.bonn-macht-mit.de

<https://68deins.majo.de/>

<https://heyheidelberg.de/>

https://www.kiel.de/de/gesundheit_soziales/jugendliche/kinder_und_jugendbuero/leitlinien.php