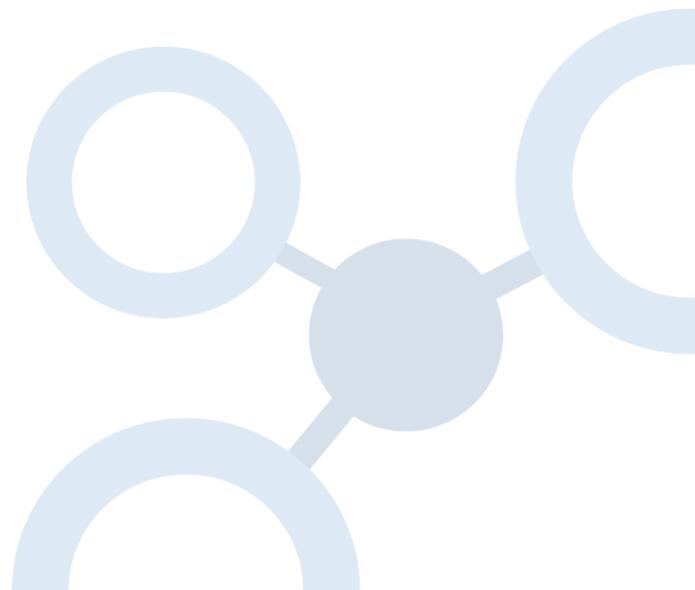




# **EVALUATION**

**BÜRGERBETEILIGUNG DURCH EINRICHTUNG EINES  
BETEILIGUNGSRATES IN DER LANDESHAUPTSTADT ERFURT**

**NOVEMBER 2022**



# INHALT

Zielsetzung und Auftrag.....	3
Methode.....	4
Ergebnisse .....	5
Vorbemerkung.....	5
Institutionelle Strukturen und Ressourcen.....	6
Prozessqualität.....	10
Relevanz der Ergebnisse .....	13
Erwartungen und Beiträge des Beteiligungsrates.....	15
Zusammenfassung.....	19
Empfehlungen.....	21
Konzentration des Beteiligungsrates auf die leitlinienbasierte Arbeitsweise.....	21
Nachjustierung der Kernaufgaben und Strukturen des Beteiligungsrates .....	22
Erneute Einberufung eines offenen Trialogischen Prozesses.....	22
Fazit.....	23
Anlage: Indikatoren.....	24
Bewertungstabelle.....	25
Anlage: Verzeichnis der zur Evaluation herangezogenen Dokumente.....	28
Kontakt.....	30

# ZIELSETZUNG UND AUFTRAG

Auf der Basis der „Leitlinien für eine kooperative Bürgerbeteiligung in Erfurt“ und der Satzung des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt vom 18. Mai 2018 konstituierte sich im Dezember 2018 ein Beteiligungsrat. Dieser hat u. a. die folgenden Aufgaben:

- für die Vorhabenliste und die Bürgerbeteiligungskonzepte Stellungnahmen und Handlungsempfehlungen abzugeben,
- die Stadtverwaltung und den Stadtrat bei geplanten Teilnahmeverfahren, insbesondere bei der Methodenwahl, Themenstellung und Umsetzung zu beraten,
- Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger, Stadtverwaltung und Stadtrat in Sachen Bürgerbeteiligung zu sein und
- die Fortschreibung und Weiterentwicklung der Leitlinien einer kooperativen Bürgerbeteiligung zu begleiten.

Nach über dreijähriger Amtszeit sollte die Verfahrensweise nach den o. g. Leitlinien und der Satzung sowie die bisher praktizierte frühzeitige Bürgerbeteiligung bei städtischen Vorhaben evaluiert werden.

Beauftragt wurde eine externe Prozessuntersuchung der Teilnahmestruktur in den Jahren 2018 bis 2022. Diese sollte eine Evaluierung der Aufgaben des Beteiligungsrates beinhalten.

Es sollte geprüft werden, ob der Beteiligungsrat einen Mehrwert für die Stadt Erfurt darstellt und inwieweit die Bürgerbeteiligung durch die Umsetzung der „Leitlinien für eine kooperative Bürgerbeteiligung in Erfurt“ verbessert wurde.

Im Rahmen der Prozessevaluierung sollen konkrete Personengruppen (Verwaltung, Politik, Mitglieder des Beteiligungsrates) befragt werden, um eine erfolgreiche Überprüfung der Arbeit zu gewährleisten.

Mit der Durchführung der Evaluation wurde das *Berlin Institut für Partizipation* beauftragt. Die Durchführung fand im Zeitraum Juli bis November 2022 statt.

Der vorliegende Evaluationsbericht ist Grundlage weiterer Schritte des aktuellen Evaluationsprozesses. Dieser umfasst gemäß § 9 der Leitlinien: „insbesondere auch die partizipative Erarbeitung einer Empfehlung zur Fortführung bzw. Weiterentwicklung des Konzepts „kooperative Bürgerbeteiligung“ im Rahmen einer oder mehrerer öffentlicher Veranstaltungen. Die Empfehlungen richten sich an den Stadtrat, der über die Umsetzung zu entscheiden hat.“

# METHODE

Das vom Berlin Institut für Partizipation gemeinsam mit Praktiker\*innen und Wissenschaftler\*innen aus acht Hochschulen erarbeitete und seitdem kontinuierlich fortgeschriebene Evaluationsverfahren *Gute Bürgerbeteiligung* basiert auf einer interview- und dokumentengestützten Analyse der Beteiligungspraxis von Kommunen und Strukturen, in denen Beteiligung praktiziert wird.

Eingeflossen in dieses Verfahren sind u. a. die Kriterien Guter Beteiligung des Netzwerks Bürgerbeteiligung, der Allianz Vielfältige Demokratie, des Umweltbundesamtes, der Stabsstelle Bürgerbeteiligung der Landesregierung Baden-Württemberg, des Bürgerbeauftragten des Landes Thüringen, des Österreichischen Bundeslandes Steiermark und der OECD.

Das Verfahren ist multiperspektivisch. Es berücksichtigt die Blickwinkel und Erfahrungen aller Akteure und ist nicht primär auf die Formulierung von Kritik ausgerichtet, sondern auf die Erarbeitung von individuellen praxistauglichen Empfehlungen für ein optimales Qualitätsmanagement in der Zukunft. Die universellen Kriterien werden nicht isoliert, sondern eingebettet in den jeweiligen institutionellen Handlungsrahmen betrachtet.

Grundlage der Evaluation ist ein externes Audit durch Wissenschaftler\*innen des Berlin Instituts für Partizipation. Dieses Audit bestand aus drei Teilen:

1. einem umfangreichen kriterien gestützten Interview mit der Geschäftsstelle des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt,
2. der Sichtung schriftlicher Unterlagen und Belege (Satzungen, Konzepte, Berichte, Protokolle, Leitlinien, Event- und Format-Berichte u. a.) sowie
3. validierenden Interviews mit Vertreter\*innen der Fachämter, der Kommunalpolitik sowie Mitgliedern des Beteiligungsrates.

Diese Evaluationsmethode führt zu einer qualitativen und quantitativen Einschätzung der Beteiligungsqualität aus drei Blickwinkeln *Institution*, *Prozess* und *Relevanz*.

Zu jeder Perspektive werden jeweils sieben Bereiche genauer untersucht, zu denen je vier Indikatoren entwickelt wurden. Insgesamt fließen so 84 Indikatoren in die Untersuchung ein.

Ist ein spezifischer Indikator nicht anwendbar, wird dessen Aufgabe jedoch durch eine andere Maßnahme/Struktur geleistet, kann diese als Ersatzindikator herangezogen werden. Auf diese Weise finden auch untypische und innovative Konzepte Eingang in die Bewertung.

Der Evaluationsbericht bietet eine nach Indikatoren aufgeschlüsselte quantitative und qualitative Auswertung, eine umfassende „Multiperspektivkarte“ sowie konkrete und fokussierte Handlungsempfehlungen für weitere Verbesserungen.

# ERGEBNISSE

## VORBEMERKUNG

Die Evaluation beruht zum einen auf standardisierten Interviews mit den unterschiedlichen Akteursgruppen (Geschäftsstelle des Beteiligungsrates, Mitglieder des Beteiligungsrates, Fachämter, Fraktionen im Stadtrat), zum anderen auf der Prüfung von Unterlagen aus der Beteiligungspraxis.<sup>1</sup>

Beabsichtigt waren neben dem ausführlichen Grundlageninterview mit der Geschäftsstelle drei separate Gruppeninterviews mit Mitgliedern des Beteiligungsrates, Vertretern der Dezernate/Fachämter sowie Vertretern der im Stadtrat vertretenen Fraktionen.

Während die Interviews mit der Geschäftsstelle sowie Mitgliedern des Beteiligungsrates planmäßig durchgeführt werden konnten, gestalteten sich die Interviews mit den anderen Akteursgruppen als herausfordernd. Erst Ende Oktober 2022 kam ein Interview mit Vertretern von Stadtratsfraktionen zustande, an denen die Fraktionen von

- Bündnis 90/Die Grünen,
- Freie Wähler/FDP/Piraten
- Mehrwertstadt

teilnahmen, die anderen Fraktionen beteiligten sich nicht.

An dem Gruppeninterview mit Vertretern der Fachämter nahm lediglich ein Fachamt teil. In Absprache mit dem Auftraggeber wurde deshalb der Evaluationszeitraum verlängert und versucht, individuelle Interviews mit weiteren Fachamtsvertretern zu vereinbaren. Dies gelang jedoch nur eingeschränkt. Einzelne Fachämter lehnte eine Beteiligung an der Evaluation grundsätzlich ab, andere verwiesen auf die „Pressestelle“.

Letztlich gelangen Interviews mit Vertretern folgender Dezernate/Fachämter:

- Dezernat 03: Sicherheit und Umwelt
- Dezernat 06 Kultur und Stadtentwicklung
- Umwelt- und Naturschutzamt
- Amt für Geoinformation, Bodenordnung und Liegenschaften
- Tiefbau- und Verkehrsamt

Der nun vorliegende Evaluationsbericht untersucht neben den institutionellen Strukturen und Ressourcen die allgemeine und spezifische Prozessqualität sowie die Relevanz der Ergebnisse für eine gemeinwohlorientierte Gestaltung der Stadtgesellschaft,

---

<sup>1</sup> Siehe Anlage: Verzeichnis der zur Evaluation herangezogenen Dokumente.

jeweils auch unter dem Aspekt, welchen Beitrag der **Beteiligungsrat** gemäß Leitlinien/Satzung dazu beitragen soll sowie in der Praxis beitragen konnte.

## INSTITUTIONELLE STRUKTUREN UND RESSOURCEN

### AUFBAU UND STRUKTUREN

Die Landeshauptstadt Erfurt führt eine öffentliche Vorhabenliste. Sie dient der Transparenz des Verwaltungshandels gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. In der Vorhabenliste werden alle aktuellen Vorhaben beschrieben und angegeben, ob eine Bürgerbeteiligung vorgesehen ist. Ebenso sind konkrete Ansprechpartner benannt. Diese transparente Kommunikation ist zugleich auch neben dem Intranet und internen Besprechungen eine Informationsquelle der städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die einzelnen Ressorts arbeiten horizontal weitgehend autonom, dies gilt insbesondere auch für die Planung und Umsetzung von Angeboten der Bürgerbeteiligung. Es ist jedoch gelebte Praxis, Kolleginnen und Kollegen aus anderen Abteilungen auf dem kurzen Dienstweg zu kontaktieren, um Informationen für anstehenden Entscheidungen zusammenzutragen. Zur Vorbereitung komplexer Entscheidungen werden gelegentlich temporäre Arbeitsgruppen mit Mitarbeitern unterschiedlicher Abteilungen gebildet.

Insgesamt ist die Situation in der Stadtverwaltung allerdings von einem erheblichem Personalmangel geprägt, was zu einer hohen Belastung der Mitarbeitenden und zu Prioritätenlisten in den Ämtern führt und. Das wirkt sich auf die Bereitschaft zu aktiven Dialogen mit den Akteuren der Beteiligung, insbesondere des Beteiligungsrates aus.

### FÜHRUNGSSTRUKTUR UND -KOMPETENZ

Beschlussvorlagen enthalten in der Regel Angaben zur Partizipation, aus denen hervorgeht, welche Form der Beteiligung vorgesehen ist bzw. welche Empfehlungen ein Beteiligungsformat erarbeitet hat.

Die Leitungsgremien (Stadtverwaltung/Politik) erhalten keinen jährlichen Beteiligungsbericht, eine regelmäßige systematische Erörterung der Beteiligungsqualität in Erfurt findet nicht statt. Sie soll (allerdings nicht zwingend jährlich) durch den Beteiligungsrat (Vgl. Satzung/Grundsätze) erfolgen, der dies aber bislang nicht vorgenommen hat.

Es gibt einen weitgehend autonom agierenden Beteiligungsrat, in dem Bürger (stimm-berechtigt), Verwaltung und Politik (jeweils beratend) vertreten sind. Dessen praktische Arbeit weicht jedoch in Teilen von der zugrundeliegenden Satzung ab.

Der Beteiligungsrat hat laut Satzung (§1.3) die Aufgabe,

- für die Vorhabenliste und die Bürgerbeteiligungskonzepte Stellungnahmen und Handlungsempfehlungen abzugeben,
- die Stadtverwaltung und den Stadtrat bei geplanten Beteiligungsverfahren, insbesondere bei der Methodenwahl, Themenstellung und Umsetzung zu beraten,
- Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger, Stadtverwaltung und Stadtrat in Sachen Bürgerbeteiligung zu sein,
- die Fortschreibung und Weiterentwicklung der Leitlinien einer kooperativen Bürgerbeteiligung zu begleiten und
- externe Partnerinnen und Partner zur Evaluation der Leitlinien auszuwählen.

Insbesondere die zentralen ersten zwei Punkte haben sich in der Praxis als aus Zeitgründen nicht umsetzbar erwiesen. Dies führte zu Unzufriedenheit und Konflikten im Rat bzw. zwischen Mitgliedern des Rates und der Verwaltung sowie zur Fokussierung auf „eigene“ Themen und Vorhaben.

Die reale Besetzung des Beteiligungsrates unterscheidet sich von den ursprünglichen Empfehlungen in den Leitlinien. Dort ist formuliert: "zusammengesetzt ist er aus fünfzehn Bürgerinnen und Bürgern. Davon sind 5 Bürgerinnen und Bürger mit Erfahrung in solchen Prozessen, 10 Bürgerinnen und Bürger aus Vereinen, Verbänden und Initiativen, die ihren Sitz in der Landeshauptstadt Erfurt haben, für 5 Jahre vorzuschlagen."

Faktisch sind nahezu ausschließlich Bürgerinnen und Bürger ohne entsprechende Erfahrung und insbesondere organisatorischen Hintergrund im Beteiligungsrat (in unterschiedlichem Grad) aktiv. Dies trug dazu bei, dass bestimmte Erwartungen an inhaltlicher Kompetenz und organisatorischer Gremienerfahrung nicht eingelöst werden konnten und sich so auch die Arbeitsschwerpunkte (s.o.) in der Praxis verschoben haben.

Die grundlegende Idee und erwartete Hauptaufgabe des Beteiligungsrates, in der Phase zwischen der Aufnahme eines Vorhabens mit Beteiligungspotential in die öffentliche Vorhabenliste und dem Beginn der Beteiligung die jeweils zuständigen Stellen der Stadtverwaltung in der Wahl von Formaten, Themen und Methoden beratend zu unterstützen, erwies sich deshalb als nicht praktikabel. Zum einen, weil der dafür nötige zeitliche Rahmen in der Regel nicht zur Verfügung steht. Zum anderen, weil die Methodenkompetenz in den jeweiligen Verwaltungen aufgrund langjähriger Erfahrung oder der Beauftragung erfahrener Dienstleister erheblich umfassender als bei den per Zufallsauswahl bestimmten Bürgerinnen und Bürger ist. Dies führte dazu, dass entsprechende Prozesse teilweise seitens der Verwaltung und/oder der Mitglieder des Beteiligungsrates als unzufriedenstellend wahrgenommen wurden bzw. keine Konsultation durch die Verwaltung stattfand. Die Teilnahme der beratenden Mitglieder (Stadtverwaltung/Fraktionen/Verein Mehr Demokratie e.V.) an den Sitzungen des Beteiligungsrates erfolgte nicht regelmäßig, sondern eher sporadisch. Laut Satzung hätten weitere Erfurter Vereine einen Antrag auf (beratende) Mitgliedschaft stellen können. Dies erfolgte nicht.

Auf Seiten diverser Akteure der Verwaltung wurde deshalb der unmittelbare „Mehrwert“ des Beteiligungsrates für deren praktische Beteiligungstätigkeit nicht wahrgenommen wurde. Deshalb etablierte sich auch keine dauerhafte regelmäßige Teilnahme an den Sitzungen des Beteiligungsrates. Ähnlich sporadisch war die Teilnahme der weiteren beratenden Mitglieder aus der Kommunalpolitik. Auch aufgrund dieser Entwicklung kam es nur in Ausnahmefällen und auf einzelne Projekte bezogen zu einer realen Kooperation zwischen Beteiligungsrat und Stadtverwaltung.

Einige Fraktionen im Stadtrat haben Sprecher/Ansprechpartner für Bürgerbeteiligung benannt. Es gibt eine erkennbare Beteiligungsaffinität im Gemeinderat, jedoch teilweise ein erheblich divergierendes Verständnis von Beteiligung. Teilweise finden eigene beteiligungsbezogene Veranstaltungen der Fraktionen statt.

## **FINANZIELLE RESSOURCEN**

Bei der Kalkulation von größeren Beteiligungsprojekten in Erfurt werden Kosten für die Information der Öffentlichkeit und für die Partizipation an Entscheidungen eingeplant.

Es gibt keine jährliche Kennzahl, wieviel Euro pro Einwohner für Partizipation ausgegeben werden. Die für Beteiligung vorgesehenen Mittel sind zwar im Haushalt einsehbar, aber bei den jeweiligen Maßnahmen/Fachämtern verbucht und in der Summe nicht ohne Weiteres ermittelbar. Gemäß der Haushaltsberichterstattung gibt die Stadt allerdings mehr als 5 € pro Einwohner und Jahr für Partizipation aus, dies ist ein überdurchschnittlicher Wert.

Die Fachämter haben jeweils klar definierte, ausreichende und zumindest teilweise von ihnen selbst budgetisierbare Finanzmittel zur Verfügung, auch die Arbeit des Beteiligungsrates ist finanziell gesichert. Die Geschäftsstelle des Beteiligungsrates verwaltet ein eigenes Budget, über das der Beteiligungsrat verfügen kann

## **QUALIFIKATION UND DEREN SICHERUNG**

Aufgrund der mangelnden zeitlichen Ressourcen gibt es keine regelmäßigen verwaltungsinternen Runden zur strategischen Weiterentwicklung von Beteiligung. Der Beteiligungsrat könnte hier gem. Satzung eine stärkere Rolle spielen, formuliert aber eher Fragen zu Einzelmaßnahmen.

Es gibt intern organisierte Fortbildungsangebote zu Beteiligungsthemen für Mitarbeitende der Verwaltung. Die Teilnahme ist jedoch aufgrund der schwierigen personellen Situation sowie der Corona-Pandemie nicht so umfangreich und intensiv, wie angestrebt.

Das Team der Geschäftsstelle des Beteiligungsrates verfügt über umfangreiche theoretische und praktische Moderationskompetenzen, aufgrund der personellen Lage wird jedoch überwiegend auf externe Moderation zurückgegriffen. Auch bei Projekten mit Dienstleisterunterstützung werden die zentralen inhaltlichen Auswertungen und

Abwägungsentscheidungen dabei regelmäßig von festen Mitarbeitern der Organisation erarbeitet.

Die Ausschreibung und Besetzung offener Stellen für Fach- und Planungsaufgaben erfolgt durch die Fachämter, diese fordern in ihrem Anforderungsprofil teilweise, allerdings nicht grundsätzlich eine angemessene Qualifikation und Erfahrung im Bereich Partizipation.

## **FRÜHZEITIGKEIT DER BETEILIGUNGSANGEBOTE**

Auslöser, Anlässe und Themen für Partizipation sind in den Leitlinien verbindlich festgehalten und veröffentlicht. In der Praxis wird im Allgemeinen entsprechend verfahren.

Die Geschäftsstelle des Beteiligungsrates hat kein formales Interventions- oder Initiativrecht, um auf eine frühzeitige Einbindung betroffener Abteilungen oder Akteure hinzuwirken. Dies gehört nicht zu ihren Aufgaben. Interessierte werden über die zentrale Vorhabenliste informiert. Eine "Alarmfunktion" direkt aus der Vorhabenliste heraus ist nicht implementiert. Interessierte müssen sich aktiv um Informationen bemühen.

Bereits im Stadium der Konzeption eines Vorhabens wird die mögliche Beteiligung und deren Wirkungspotential erwogen. Der Beteiligungsrat ist hierbei aus den geschilderten Gründen nur selten eingebunden.

## **SICHERSTELLUNG DER REICHWEITE**

Bei standardisierten Beteiligungsverfahren werden die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung dokumentiert, ebenso ihre Wirksamkeit. Es wird keine Kennzahl ermittelt und kommuniziert, wieviel Prozent der Anregungen in der Entscheidung zustimmend berücksichtigt werden.

Bei größeren Projekten (z.B. „Neue Mitte“) soll verstärkt mit einem Fachbeirat gearbeitet werden, der von Projektbeginn bis -abschluss regelmäßig den Entscheidungsspielraum prüft, der für eine Beteiligung eröffnet wird. Das Gremium berichtet darüber öffentlich.

Es gibt in Erfurt umfangreiche und gute Erfahrungen mit Beiräten aller Art. Dies hat auch zu der Einrichtung eines Beteiligungsrates geführt. Bei komplexen Entscheidungen (z.B. Rahmenpläne, Satzungen) wird zusätzlich ein vorhabenbasiertes Gremium mit den wesentlichen Interessenvertretern gebildet, das die Ausarbeitung detailliert begleitet.

Bei Partizipationsverfahren wird in der Regel eine Vorlage mit einer Dokumentation des Prozesses und der Ergebnisse in die Gemeindevertretung gegeben. Dies ist nicht verpflichtend, aber überwiegend funktionierende Praxis.

## **FORTENTWICKLUNG DER BETEILIGUNGSKULTUR**

Es gibt keine allgemeine Fachstelle für Beteiligung. Die Bürgerbeauftragte bearbeitet das Beschwerdemanagement und Vorschlagswesen. Die "Geschäftsstelle des Beteiligungsrates" ist gemäß Satzung für die technische und organisatorische Unterstützung des Beteiligungsrates zuständig. Sie hat darüber hinaus keine umfassenden koordinierenden Aufgaben innerhalb der Stadtverwaltung. Sie ist angegliedert an das Umwelt- und Naturschutzamt.

Innerhalb der Stadtverwaltung gibt es keine Einrichtung mit den nötigen personellen Ressourcen, um zum Beispiel intern umfangreich zu koordinieren oder zu beraten. Die Qualität der Beteiligung (und die Bereitschaft zur Beteiligung) hängt deshalb sehr von den jeweiligen zuständigen Fachämtern ab und schwankt deshalb.

Mitarbeitende der Verwaltung sind allerdings aktiv in Netzwerken zur Bürgerbeteiligung tätig, es gibt zudem einen informellen Austausch mit Beteiligungsbeauftragten anderer Kommunen.

Bei der Neubesetzung einschlägiger Stellen gehört eine bürgerorientierte Einstellung in der Regel, aber nicht verpflichtend, zu den Auswahlkriterien für Bewerbende.

Neue Beteiligungsprojekte nehmen in ihren Informationsmaterialien gelegentlich, aber nicht immer, Bezug auf vorhergehende Projekte, um zu zeigen, was die Initiatoren aus den Erfahrungen gelernt haben.

## **PROZESSQUALITÄT**

### **BETEILIGTENGEWINNUNG**

Zu Beginn jedes Vorhabens wird in der Regel eine Stakeholderanalyse durchgeführt. D.h. die Verwaltung oder ein Dienstleister führt Vorgespräche, um alle relevanten Interessen zu identifizieren und sinnvolle Beteiligungswege zu bestimmen.

Es gibt unterschiedliche Wege, über die Betroffene auf Vorhaben aktiv aufmerksam gemacht werden. Hinzu kommen punktuell aufsuchende Beteiligungsformate. Alle Beteiligungsvorhaben sind öffentlich zu finden, müssen teilweise aber auch aktiv recherchiert werden. Die Durchführung der Maßnahmen erfolgt in den Fachämtern. Es gehört nicht zu den Aufgaben der Geschäftsstelle des Beteiligungsrates, einen systematischen Überblick über alle Beteiligungsmaßnahmen in der Stadtverwaltung zu haben.

Vor einem Partizipationsverfahren wird in den Fachämtern aufgrund nachvollziehbarer Kriterien entschieden, wie die Teilnehmenden zur Mitwirkung eingeladen werden (z.B. offene Einladung, Zufallsstichprobe, Quotierung, geschlossene Zielgruppe, ...). Formal ist dies eine für den Beteiligungsrat vorgesehene Aufgabe, die jedoch von diesem nicht wahrgenommen werden kann.

Im Beteiligungsrat hat mehrfach eine Teilnehmererneuerung stattgefunden, zwischenzeitlich sind aufgrund der hohen Fluktuation alle 13 gelosten Vertreter nachgerückt.

## **KLARHEIT ÜBER BETEILIGUNGSUMFANG**

Ausgangssituation, Vorhaben, Rahmenbedingungen, sowie die Ziele und Einflussmöglichkeiten der Beteiligung werden bei jedem Beteiligungsverfahren zu Beginn durch die zuständigen Fachämter fixiert und durch die Moderation verständlich erläutert.

Zu Beginn jedes Partizipationsprojekts werden die Beteiligungsziele in den Fachämtern erörtert und ein konkreter Beteiligungsfahrplan erarbeitet. Die anfangs definierten Ziele werden im Laufe jedes Beteiligungsverfahrens in der Regel von den Fachämtern mit dem realen Verlauf abgeglichen.

Die Beteiligungsziele und Einflussmöglichkeiten bei den unterschiedlichen Einzelprojekten in Verantwortung der Stadt sind unterschiedlich realisiert und von den jeweiligen Fachämtern weitgehend autonom organisiert. Eine verbindliche übergeordnete Synchronisierung ist nicht vorgesehen.

## **METHODENKOMPETENZ**

Für unterschiedliche Situationen und Anwendungsfälle kommt eine Vielfalt unterschiedlicher Methoden zum Einsatz. Gleichzeitig gibt es aufgrund des beschlossenen "Methodenkoffers" eine Verlässlichkeit, dass für Standardsituationen effektive und erprobte Methoden zum Einsatz kommen.

Alle Projekt- und Prozessverantwortlichen haben einen angemessenen Gestaltungsspielraum bei der Anpassung der Methoden auf die Situation, auf die Beteiligten und auch auf ihren eigenen, authentischen Stil.

## **REZEPTIONSUMFANG UND -BEREITSCHAFT**

Für jedes Beteiligungsverfahren steht die Amtsleitung dafür ein, dass es einen Entscheidungsspielraum gibt und dass sie die Beteiligungsergebnisse in den Entscheidungsprozess einbringen.

Bei allen Beteiligungen werden die Ergebnisse nutzbar dokumentiert. In der Regel erfordert dies, Kernbotschaften zu formulieren und kompakt zu begründen, damit die Empfänger für die Entscheidung werben können.

Entscheidungsträgerinnen und -träger werden regelmäßig eingeladen und erhalten so einen persönlichen Eindruck vom Partizipationsprozess, um nicht nur die sachlichen Inhalte, sondern auch die dahinter liegenden Interessen, Motivationen und Originaltöne zu erleben.

Beteiligungsprozesse werden in der Regel von den Fachämtern im Rahmen von Vorhaben angestoßen. Der Grad der zu Beginn der Beteiligung bereits getroffenen Vorfestlegungen variiert. Teilweise ist der Beteiligungsspielraum im Verhältnis zur Gesamtvorhaben relativ klein.

## **INFORMATIONSGESTALTUNG**

Informationsmaterialien machen überwiegend einen gut aufbereiteten Eindruck. D.h. Texte sind klar formuliert und im Layout gut erschließbar. Zentrale Inhalte werden teilweise durch Grafiken, Filme oder andere Visualisierungen zusätzlich erläutert. Die Qualität schwankt jedoch je nach Vorhaben und Amt.

Für unterschiedliche Zielgruppen werden teilweise (z.B. Jugend) individuell differenzierten Inhalte angeboten. Es werden bei Bedarf auch mehrsprachige Materialien eingesetzt.

Für unterschiedliche Zielgruppen wurden in der jüngeren Vergangenheit zunehmend differenzierte Kanäle (inkl. Social Media) genutzt.

Es gibt keine verlässlichen Informationen darüber, ob die angesprochenen Bürgerinnen und Bürger in der Lage sind, die Informationen zu verstehen, einzuordnen, und in einem gemeinsamen Prozess zu bewerten.

## **PROZESSUALE QUALITÄT**

In den meisten Beteiligungen wird transparent, welche Themen in Breite und Tiefe von den Teilnehmenden bearbeitet wurde, in welcher Weise sich die Teilnehmenden ein informiertes Urteil bilden konnten (z.B. ausführliche Begründungen der Ergebnisse oder auch Abstimmungsdokumentation), wie differenziert und belastbar die Ergebnisse sind. Vom Ergebnis abweichende Meinungen werden dokumentiert.

In allen Verfahren werden die Beteiligten informiert, welche konkreten Entscheidungen zum Thema anstehen und wo aktuell ein Entscheidungsspielraum gesehen wird.

## **ROLLENKLÄRUNG UND -RESPEKT**

Die Stakeholder- und Interessenanalyse zu Projektbeginn wird vom zuständigen Fachamt durchgeführt. Dazu gehört in Ausnahmefällen auch eine umfassende Interessenanalyse der Stakeholder (z.B. Stakeholdermatrix).

Die unterschiedlichen Interessen und Hintergründe der Beteiligten werden zu Beginn der Maßnahmen gemeinsam transparent gemacht, damit ein gemeinsames Verständnis der Interessenvielfalt entsteht.

Beteiligungsverfahren werden in der Regel von einer Person moderiert, die keine inhaltlichen Interessen einbringt, sondern sich ausschließlich für die Fairness und den Erfolg des Verfahrens einsetzt.

In den Verfahren haben die Teilnehmenden in der Regel die Möglichkeit, die Arbeit der Moderation bzw. der Prozessbegleitung zu hinterfragen und ihre Allparteilichkeit abzusichern.

## RELEVANZ DER ERGEBNISSE

### SICHERSTELLUNG DER REZEPTION

Zu vielen Partizipationsverfahren wird eine Auswertung mit zusammenfassenden Schlussfolgerungen als Bestandteil der Beschlussvorlage in den Stadtrat gegeben.

Bei wichtigen Partizipationsverfahren treten die Mitglieder des Stadtrates in den persönlichen Dialog, z.B. durch Teilnahme an Diskussionen oder die Einladung von Berichterstatern.

Da die Geschäftsstelle des Beteiligungsrates keine übergreifenden Koordinierungsfunktionen und dafür auch nicht die nötigen Ressourcen hat, wird sie eher selten von den Fachämtern oder den Mitgliedern des Stadtrates konsultiert.

Der Beteiligungsrat veröffentlicht keinen jährlichen Tätigkeitsbericht.

### VERLÄSSLICHKEIT DER RÜCKMELDUNG

Im Rahmen von Beteiligungsprozessen wird bekannt gegeben, auf welchen Wegen (z.B. E-Mail, Folgeveranstaltung) und zu welchen Zeitpunkten die Teilnehmenden Rückmeldungen erhalten.

Zu den Beteiligungsverfahren sind Statusangaben und Zwischenergebnisse in der Regel nicht öffentlich einsehbar (z.B. auf Projektwebseiten, in Form von Gremienberichten und Dokumentationen auf einem dynamischen Zeitstrahl). Die Protokolle des Beteiligungsrates sind über die Geschäftsstelle einzusehen.

In jedem Verfahren ist im Rahmen der Vorhabenliste eine Kontaktmöglichkeit bekannt, unter der die für das Verfahren verantwortliche Person für Rückfragen erreichbar ist.

Rückmeldungen zum weiteren Umgang mit den Ergebnissen der Beteiligung sind in der Regel nicht allgemein gehalten, sondern beziehen sich klar auf formulierte Kernbotschaften der Beteiligung.

### UMGANG MIT KONFLIKTEN

Es gibt keine grundlegenden Regeln für den Umgang mit Konflikten in einzelnen Beteiligungsverfahren, z.B. im Rahmen der Beteiligungsleitlinien oder in projektspezifischen Vereinbarungen. Es werden aber ggf. externe Unterstützungen (z.B. Mediation) organisiert. Im Beteiligungsrat werden Konflikte nicht bearbeitet.

Nicht gelöste bzw. nicht lösbare Konflikte im Beteiligungsrat bleiben offen bzw. werden durch Mehrheitsentscheidungen geklärt. Ein Konsens soll jedoch explizit angestrebt werden. In den Beteiligungsverfahren werden sie ggf. in den Berichten/Beschlussvorlagen dokumentiert.

Entscheidungsträgerinnen und -träger sind nicht verpflichtet, transparent über Kontakte und Gespräche mit Interessenvertretern zu berichten, die sie außerhalb des

Partizipationsverfahrens zum gleichen Thema führen. Parallele Lobby-Gespräche werden in der Regel nicht transparent.

Es gibt mit der Bürgerbeauftragten eine klar kommunizierte Anlaufstelle, wo Bürgerinnen und Bürger sich über mangelnde Fairness, Ineffektivität oder Untätigkeit bei der Nutzung, Auswertung und Abwägung von Beteiligungsergebnissen beschweren können.

### **VERBINDLICHKEIT DER RECHENSCHAFT**

Es gibt keine verbindliche Verpflichtung der Verwaltung auf das Prinzip „Do or explain“ (Also konkretes Feedback zur Umsetzung bzw. Nichtumsetzung der Beteiligungsergebnisse). Es wird in den Fachämtern unterschiedlich gehandhabt.

Die Abschlussberichte der Beteiligungsverfahren sind nicht langfristig öffentlich einsehbar.

Ein dezidierter „Wirkungsbericht“, in dem alle Partizipationsverfahren der letzten Jahre und ihre aktuell umgesetzten Maßnahmen aufgelistet werden, existiert bislang nicht. Es gibt auch keinen quantitativen Index als vergleichenden Überblick.

In Beschlussvorlagen der Wahlgremien gibt es, sofern sinnvoll, die Rubrik „Beteiligung“, in der die Beteiligungsergebnisse referenziert werden, die zu diesem Beschluss beigetragen haben.

### **SICHERSTELLUNG VON GEMEINWOHLORIENTIERTEN ERGEBNISSEN**

Die Kommune hat bislang keine übergreifenden Beschlüsse gefasst, mit denen Gemeinwohlintressen ein klarer Vorrang eingeräumt wird und konträr wirkende Beteiligungsergebnisse grundsätzlich abgelehnt werden.

In den Interessen- und Stakeholderanalysen der Fachämter wird geprüft, welche Akteure die Gemeinwohlintressen vertreten können.

Diskurse werden so moderiert, dass die Frage nach einer gemeinwohlorientierten Lösung stets gestellt wird und erkennbare Priorität genießt.

Die Ergebnisse von Beteiligung werden unabhängig auf ihre Gemeinwohlorientierung hin bewertet. Diese Bewertung ist Bestandteil der Berichterstattung sowie von auf der Grundlage der Beteiligung basierende Beschlussvorlagen.

### **STÄRKUNG DER DEMOKRATIE**

Es gibt dedizierte Angebote insbesondere an junge Menschen vor Erreichung des gesetzlichen Wahlalters. Es gibt keine Projekte und Maßnahmen, die spezifisch darauf hinwirken, dass klassische Nicht-Wähler\*innen ihre Interessen einbringen und Selbstwirksamkeit erleben.

Die Bürgerbeauftragte bietet kostenfreie Beratung, wie die in Beteiligungsprozessen identifizierten Anliegen auch als Einwohnerantrag, Bürgerbegehren oder Bürgerentscheid weiterverfolgt werden können.

Der Beteiligungsrat begleitet die demokratische Entwicklung in der Kommune langfristig, aber nicht systematisch.

## QUALITÄT UND REGELMÄSSIGKEIT DER EVALUATION

Es findet keine umfassende externe Evaluation der Beteiligungskultur statt. Der Beteiligungsrat wird aktuell erstmals evaluiert.

Die erstmalige externe Evaluation untersucht nicht nur einzelne Prozesse, sondern auch die gesamte Beteiligungskultur inklusive der relevanten Institutionen, Strukturen und Prozesse sowie der Relevanz der Ergebnisse.

Die Evaluation verläuft entsprechend einem standardisierten Verfahren und produziert Ergebnisse, die eine Entwicklung über einen längeren Zeitraum hinweg abbilden können.

Die Ergebnisse der Evaluation werden den Entscheidungsgremien und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Sie werden im Rahmen von Teilnehmungsformaten sowie im Anschluss in den entscheidenden Gremien diskutiert und es sollen gemäß Leitlinien darauf basierende Vorschläge zur weiteren Verbesserung der Beteiligungskultur erarbeitet und ggf. beschlossen werden

## ERWARTUNGEN UND BEITRÄGE DES BETEILIGUNGSRATES

Die Erfurter Leitlinien zur Bürgerbeteiligung wurden im Rahmen eines Trialog-Prozesses (unter Beteiligung von Stadtverwaltung, Bürgerschaft und kommunalpolitischen Mandatsträgern) entwickelt. Sie setzen in der Frage der Sicherstellung und Verstärkung von qualitativ hochwertiger Bürgerbeteiligung in Erfurt auf folgende fünf zentrale Elemente:

1. Initiierung und Transparenz durch eine öffentliche *Vorhabenliste*
2. Standardisierung durch *strukturierte Teilnehmungskonzepte*
3. Weiterentwicklung und Konfliktbearbeitung durch den *Trialog*
4. Interne Koordination durch eine *Koordinierungsstelle*
5. Operative Begleitung und Qualifizierung durch den *Beteiligungsrat*

Die Vorhabenliste hat sich weitgehend bewährt. Aktuell erscheinen allerdings relativ wenige Vorhaben in der Liste, nur eines (Integrierte Sozialraumplanung) stammt aus dem Jahr 2022.

Die Vorgabe der strukturierten Teilnehmungskonzepte gem. Leitlinien wird in den Dezernaten und Fachämtern unterschiedlich eng ausgelegt und umgesetzt. Sie bilden jedoch in der Regel ein solides Grundgerüst für qualifizierte Beteiligung.

Der Trialog ist gem. Leitlinien als nicht regelmäßig tagendes, sondern nur ad hoc einzuberufendes Format gedacht. Er hat keine praktische Steuerungs- oder Koordinierungsfunktion, sondern soll ggf. Konflikte klären, die anders nicht bearbeitet werden

können und insbesondere die Ergebnisse der Evaluation diskutieren und daraus aufbauend Empfehlungen an den Stadtrat formulieren.

Eine formelle „Koordinierungsstelle“ mit internen Koordinationsaufgaben wurde nicht eingerichtet. Stattdessen wurde eine innerhalb der Abteilung „Strategische Umweltplanung und Nachhaltigkeitsmanagement“ im Umwelt- und Naturschutzamt eine „Geschäftsstelle des Beteiligungsrates“ eingerichtet, die diesen neben zahlreichen anderen Gremien betreut. Sie ist angesichts der theoretischen und realen Besetzung zwar in der Lage, die Koordination des Beteiligungsrates und die dazu nötigen Zuarbeiten weitestgehend zu leisten, hat aber weder die Ressourcen noch die Befugnisse, darüber hinaus gehende interne Koordination und Unterstützung für Beteiligungsprozesse der Stadtverwaltung zu anbieten sowie hier qualitätssichernde Initiativen zu ergreifen. Dies führt dazu, dass die Beteiligung in den Fachämtern nahezu komplett autonom organisiert wird.

Das einzige operative Gremium außerhalb der Stadtverwaltung ist gemäß Leitlinien der Beteiligungsrat. Er soll deshalb zum Teil (5 Personen) aus in Beteiligungsprozessen erfahrenen Bürgerinnen und Bürgern sowie (10 Personen) aus Vertretern von Organisationen und Vereinen der Erfurter Stadtgesellschaft bestehen. 2 Jugendliche unter 27 Jahren, die vom Stadtjugendring benannt werden, sind zwingend Mitglied des Beteiligungsrates sowie jeweils eine Vertreterin bzw. ein Vertreter aller Stadtratsfraktionen. Die bürgerschaftlichen Vertreter sollen auf Basis von „Vorschlägen“ (wobei die Vorschlagenden in den Leitlinien nicht benannt werden) gelost werden.

Laut Leitlinien soll der Beteiligungsrat (dessen Amtszeit 5 Jahre beträgt) also ein dialogisches Gremium von qualifizierter bzw. organisierter Bürgerschaft und Kommunalpolitik sein und drei konkrete Aufgaben erfüllen:

1. Er soll Stellungnahmen zu Beteiligungskonzepten formulieren.
2. Er soll Handlungsempfehlungen erarbeiten, um die koordinierte und auf Dialog basierende Bürgerbeteiligung zu verbessern.
3. Er soll (ebenso wie die Koordinierungsstelle) Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger, Stadtverwaltung sowie die Stadträtinnen und -räte für das Thema "Bürgerbeteiligung" sein.

Im Rahmen der praktischen Umsetzung des Auftrages zur Etablierung eines Beteiligungsrates auf Grundlage der Leitlinien wurden wesentliche Festlegungen durch den Stadtrat noch einmal modifiziert:

- Zum einen wurde die Amtszeit auf vier Jahre verkürzt.
- Hinzugefügt wurden neben den Fraktionsvertretern weitere beratenden Mitglieder:
  - o die zuständige Beigeordnete/der zuständige Beigeordnete der Stadtverwaltung der Landeshauptstadt Erfurt oder deren/dessen Stellvertreterin/Stellvertreter,

- eine Vertreterin/ein Vertreter der Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung,
  - je eine Vertreterin/ein Vertreter der Dezernate der Stadtverwaltung,
  - die Bürgerbeauftragte/der Bürgerbeauftragte der Landeshauptstadt Erfurt,
  - eine Vertreterin/ein Vertreter des Vereins "Mehr Demokratie e.V."
- Die in den Leitlinien formulierten Anforderungen an Erfahrung bzw. Verankerung in der Zivilgesellschaft aus den Leitlinien wurden in der Satzung nicht außer Kraft gesetzt, allerdings auch nicht explizit bestätigt.

In der Summe bekam der Beteiligungsrat dadurch einen stärkeren dialogischen Zuschnitt als zunächst in den Leitlinien formuliert wurde.

Anders formuliert wurden auch die Aufgaben des Beteiligungsrates. Diese sind laut Satzung nun:

- für die Vorhabenliste und die Bürgerbeteiligungskonzepte Stellungnahmen und Handlungsempfehlungen abzugeben,
- die Stadtverwaltung und den Stadtrat bei geplanten Teilnahmeverfahren, insbesondere bei der Methodenwahl, Themenstellung und Umsetzung zu beraten,
- Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger, Stadtverwaltung und Stadtrat in Sachen Bürgerbeteiligung zu sein,
- die Fortschreibung und Weiterentwicklung der Leitlinien einer kooperativen Bürgerbeteiligung zu begleiten und
- externe Partnerinnen und Partner zur Evaluation der Leitlinien auszuwählen.

Die praktische Zusammensetzung des Beteiligungsrates erfolgte letztlich im Losverfahren und ohne Anlegung der in den Leitlinien formulierten spezifischen Kriterien. Dies führte letztlich zu einer Besetzung mit überwiegend nicht relevant mit zivilgesellschaftlichen Akteuren der Stadtgesellschaft verbundenen und in Teilnahmeprozessen nicht erfahrenen Bürgerinnen und Bürgern. Dies ist ein durchaus auch in anderen Kommunen bewusst so gewählte Rekrutierungskonzept und per se positiv zu bewerten.

Als herausfordernd gestaltete jedoch die gleichzeitige Erwartungshaltung gegenüber dem Beteiligungsrat insbesondere in der Frage fachlich qualifizierter Beratung zur Auswahl von Themen, Formaten und Methoden. Auch angesichts der Prozesszeiträume führte dies letztlich dazu, dass diese Aufgabe nicht umfassend realisiert werden konnte und die beteiligenden Ämter überwiegend auf die Kooperation mit dem Beteiligungsrat verzichteten.

Die daraus resultierende Unklarheit der Potentiale und Möglichkeiten im Beteiligungsrat trug nach Auskunft der Betroffenen zu der starken Fluktuation und teilweisen Frustration bei.

In der Summe ist also zu konstatieren: Es gibt Diskrepanzen zwischen

- den Festlegungen in den dialogisch entwickelten Leitlinien und der Satzung des Beteiligungsrates,
- den Erwartungen an den Beteiligungsrat und dessen Zusammensetzung,
- der Satzung des Beteiligungsrates und dessen praktischer Tätigkeit.

Gleichzeitig gibt es jedoch auch zahlreiche Berichte über Diskurse zwischen Beteiligungsrat und Akteuren der Stadtverwaltung und der Kommunalpolitik, die allseitig als gewinnbringend und nützlich wahrgenommen wurden.

Ebenso gibt es umfangreiche positive Erfahrungen mit vergleichbaren Gremien in andere Kommunen. Grundsätzlich ist also die kooperative Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in die Entwicklung und Optimierung einer kommunalen Beteiligungskultur positiv zu bewerten – auch in der Form von losbasierten Gremien.

Die insgesamt positiven Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung in der Landeshauptstadt Erfurt zeigen, dass diese von den verantwortlichen Akteuren gewollt ist und stetig verbessert werden soll. Ein Teil dieses Verbesserungsprozesse sollte auch die Überarbeitung des Formats Beteiligungsrat sein, zu der im Empfehlungsteil dieser Evaluation konkrete Vorschläge formuliert werden.



geschilderten Ressourcenmangel in der Verwaltung dafür, dass dessen praktische Arbeitsweise nur bedingt die theoretischen Erwartungen einlösen konnte.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die leitlinienbasierte kooperative Bürgerbeteiligung in Erfurt breit aufgestellt ist und zu zahlreichen Vorhaben wirksam und qualitativ gut beteiligt. Diese Beteiligung findet allerdings weitgehend autonom in der Regie der Dezernate bzw. Fachämter statt und unterscheidet sich deshalb von Fall zu Fall stark in der Intensität, in der Wirkung, in den Formaten und in der Breite der Beteiligung. Sie ist nicht zentral koordiniert und standardisiert.

Die in den Leitlinien vorgesehene starke Rolle des Beteiligungsrates konnte in dessen erster Amtsperiode (noch) nicht optimal gelebt werden. Dies ist in Leitlinienprozessen nicht ungewöhnlich. Bürgerbeteiligung ist ein vergleichsweise junges, kaum standardisiertes kommunales Handlungsfeld. In vielen Kommunen wurden und werden Leitlinien nach einiger Zeit evaluiert und häufig an die gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse angepasst.

Im hier untersuchten Fall konnte sich insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den in der Verwaltung für Beteiligung zuständigen Akteuren (in den Dezernaten und Fachämtern), der Geschäftsstelle des Beteiligungsrates und dem Beteiligungsrat selbst aufgrund der zuvor dargelegten Bedingungen noch nicht optimal entwickeln.

# EMPFEHLUNGEN

Im Ergebnis der Evaluation werden Nachjustierungen insbesondere in der Rolle des Beteiligungsrates und dessen Zusammenwirken mit der Stadtverwaltung empfohlen.

Dies kann durch verschiedene Maßnahmen erfolgen. Denkbar sind aufgrund der in der im Evaluationszeitraum gemachten Erfahrungen dabei drei unterschiedliche Pfade:

1. Konzentration des Beteiligungsrates auf die leitlinienbasierte Arbeitsweise
2. Nachjustierung der Kernaufgaben und Strukturen des Beteiligungsrates
3. Erneute Einberufung eines offenen Trialogischen Prozesses mit dem Ziel einer Überarbeitung der Leitlinien auf Grundlage der gesammelten Erfahrungen

Die einzelnen Handlungspfade werden im Folgenden intensiver beleuchtet und mit konkreten Maßnahmenvorschlägen unterlegt:

## KONZENTRATION DES BETEILIGUNGSRATES AUF DIE LEITLINIENBASIERTE ARBEITSWEISE

In den Leitlinien ist der Beteiligungsrat grundlegend als dialogisches Format von Kommunalpolitik und Vertretern der erfahrenen und engagierten Bürgerschaft konzipiert – während die Aushandlung von Innovationen und Reformen der Beteiligungskultur dem Trialog-Format zugeschrieben wird.

Denkbar wäre eine Konzentration auf diese Aufgabenteilung, die bei einer Neubesetzung des Beteiligungsrates auf die beiden Cluster „beteiligungserfahrene“ Bürgerinnen und Bürger sowie „Vertreter von Organisationen und Initiativen“ setzt.

Das Format wäre dann eher diskursorientiert als gremienbasiert. Die Sitzungen wären seltener (ca. 2-3 mal pro Jahr) und eine kontinuierliche Beteiligung der Fraktionen wäre anzustreben.

Die Beratungen wären eher grundsätzlicher Natur und auf allgemeine Handlungsempfehlungen zu Themen und Prozessen und weniger auf konkrete „Zuarbeiten“ zu einzelnen Beteiligungsvorhaben orientiert.

Die interne Koordination, Dokumentation und Qualifizierung der Beteiligungstätigkeiten in der Landeshauptstadt Erfurt würden dann bei der zu schaffenden „Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung“ angesiedelt, die dafür mit den nötigen Ressourcen und Kompetenzen ausgestattet werden müsste – und zugleich als Geschäftsstelle des Beteiligungsrates fungieren würde. Eine Ansiedlung dieser Koordinierungsstelle an einer zentraleren Stelle in der Verwaltung hat sich in anderen Kommunen als sinnvoll erweisen.

Über diese könnte dann auch die in den Leitlinien doppelt zugewiesene Aufgabe „Ansprechpartner für Bürgerinnen und Bürger, Stadtverwaltung sowie die Stadträtinnen

und -räte für das Thema "Bürgerbeteiligung" koordiniert und mit dem Beteiligungsrat synchronisiert werden.

Ähnliche Strukturen werden in anderen Kommunen erfolgreich praktiziert.

## **NACHJUSTIERUNG DER Kernaufgaben UND STRUKTUREN DES BETEILIGUNGSRATES**

Es wäre ebenfalls möglich, die aktuelle Zusammensetzung des Beteiligungsrates beizubehalten und lediglich in einigen Punkten gezielt nachzujustieren.

Dies beträfe insbesondere die Aufgabenbeschreibung: Die Rolle als „Berater“ der Fachämter hat sich dabei aus den bereits geschilderten Gründen als wenig praktikabel erwiesen. Sinnvoll wäre jedoch eine intensivere Rolle bei der Evaluation von Beteiligungsprozessen und -formaten.

Im Beteiligungsrat könnten regelmäßig Berichte über abgeschlossene Beteiligungsprozesse erfolgen und im Anschluss mit allen Beteiligten (Verwaltung, Kommunalpolitik, stimmberechtigten Mitglieder) diskutiert und Verbesserungspotential erörtert werden.

In der Stadt Heidelberg wird dies zum Beispiel seit Jahren sehr erfolgreich im Rahmen so genannter „Werkstattgespräche“ realisiert, an denen auch beteiligte Bürgerinnen und Bürger teilnehmen und ihre Sicht auf die Prozesse schildern.

Auch in diesem Fall wäre eine niedrigere Sitzungsfrequenz sinnvoll, ebenso wie eine externe neutrale Moderation des Beteiligungsrates, die eine faire und wertschätzende Diskussionskultur fördern würde.

## **ERNEUTE EINBERUFUNG EINES OFFENEN TRIALOGISCHEN PROZESSES**

In den aktuell gültigen Leitlinien sind diverse Strukturen, Aufgaben und Prozesse definiert, die sich so in der aktuellen Beteiligungspraxis nicht finden lassen.

Klar formuliert ist darin jedoch auch der Anspruch, nach einem gewissen Zeitraum auf Grundlage der gesammelten Erfahrungen (und der externen Evaluation) eine Neubewertung des Konzepts „kooperative Bürgerbeteiligung“ vorzunehmen und über eine „Fortführung bzw. Weiterentwicklung“ zu beraten.

Dazu wäre jetzt ein geeigneter Zeitpunkt. Ein zeitnah einzuberufender und extern moderierter Trialog könnte Empfehlungen erarbeiten,

- wie die Koordination und Sicherstellung der Qualität der Beteiligungskultur in Erfurt zukünftig organisiert werden kann,
- welche institutionellen Strukturen dazu in welcher Ausrichtung und Besetzung dazu welchen Beitrag leisten können und

- wie die kooperative Mitgestaltung von Vertretern der Bürgerschaft als wesentliches Profil des Erfurter Konzepts „kooperative Bürgerbeteiligung“ sichergestellt werden kann.

## FAZIT

Erfurt ist eine Stadt mit umfassendem Beteiligungsengagement. In den vergangenen vier Jahren wurde im Rahmen der unterschiedlichen Beteiligung in unterschiedlichen Bereichen der Stadtverwaltung sowie in und mit dem Beteiligungsrat umfassende Erfahrungen gesammelt.

Sie sind insgesamt positiv, haben aber auch aufgezeigt wo und wie weitere strukturelle Verbesserung nötig und möglich sind. Die hier skizzierten Pfade sind alle drei praktikabel. Letztlich ist es Aufgabe des Stadtrates, die nötigen Rahmenbedingungen zu definieren.

In jedem Fall empfehlen wir ausdrücklich, unabhängig vom gewählten Pfad oder alternativer Prozesse:

- eine partizipativ (auch) mit Bürgerinnen und Bürgern besetzte Struktur sowie
- eine entsprechend ausgestatteten Koordinierungsstelle in der Stadtverwaltung und
- eine regelmäßige Evaluation anhand vergleichbarer Kriterien/Indikatoren

um die Bürgerbeteiligung in Erfurt weiter zu gestalten, zu entwickeln, zu optimieren und zu koordinieren.

# ANLAGE: INDIKATOREN

Die folgende Tabelle gibt die quantitative Auswertung der 84 betrachteten Indikatoren wieder. Pro Indikator können maximal 3 Punkte vergeben werden. Dies führt rechnerisch pro Bereich zu maximal 12 Punkten, pro Perspektive zu maximal 84 Punkten und in der Gesamtwertung zu maximal 252 Punkten.

Angelegt wurde dabei folgendes Bewertungsraster:

- **0 Punkte:** Zu diesem Indikator konnte keine Umsetzung nachgewiesen werden.
- **1 Punkt:** Der Indikator ist belegt, es gibt aber noch deutlichen Spielraum nach oben.
- **2 Punkte:** Der Indikator ist zufriedenstellend belegt. Verbesserungspotential ist vorhanden.
- **3 Punkte:** Der Indikator ist erschöpfend belegt. Es konnte kein Verbesserungspotential mehr ermittelt werden.

Das Indikatorensystem wurde so angelegt, dass auch zukünftige Weiterentwicklungen bezüglich der Qualität von Bürgerbeteiligung abgebildet werden können. Die Maximalpunktzahl ist deshalb nur ein theoretisch erzielbarer Wert. Bereits eine Wertung von 2 Punkten entspricht weitgehend den aktuell anerkannten Kriterien Guter Beteiligung. Daraus ergibt sich folgende Einschätzung für die Gesamtpunktzahl:

- **0 bis 80 Punkte:** Die Beteiligungskultur ist nur rudimentär entwickelt. Erhebliche Faktoren sind nicht oder nur mangelhaft erkennbar. Insgesamt kann mit vergleichbar geringem Aufwand eine deutliche Verbesserung der Beteiligungsqualität erreicht werden.
- **80 bis 120 Punkte:** Eine Beteiligungskultur ist erkennbar. Die Kommune ist bemüht, Gute Beteiligung zu realisieren. Zumindest in Teilbereichen sind jedoch noch weitere Anstrengungen erforderlich.
- **120 bis 160 Punkte:** In der Kommune existiert eine etablierte Beteiligungskultur, die weitgehend den Standards Guter Beteiligung entspricht. Weitere Verbesserungen sind möglich, insbesondere wird eine Konzentration auf die jeweils schwächste Perspektive empfohlen.
- **160 bis 200 Punkte:** Die Beteiligung in der Kommune realisiert die aktuellen Standards Guter Beteiligung. Sie ist von überdurchschnittlicher Qualität. In einzelnen Bereichen können Verbesserungspotentiale lokalisiert werden.
- **Über 200 Punkte:** Die Beteiligungskultur in der Kommune übertrifft die aktuellen Standards Guter Beteiligung und hat nur noch geringes Verbesserungspotential – bei dem jeweils eine genaue Betrachtung von Aufwand und Ertrag geprüft werden sollte.

# BEWERTUNGSTABELLE

<b>Gesamtsumme</b>	<b>139</b>
<b>1. Institution</b>	<b>39</b>
<b>1.1. Aufbau</b>	<b>5</b>
1.1.1. Interne Transparenz	1
1.1.2. Interne Feedback-Kultur	1
1.1.3. Informelle Kooperation	1
1.1.4. Institutionelle Kooperation	2
<b>1.2. Führung</b>	<b>5</b>
1.2.1. Regelmäßiger Bestandteil der Entscheidungsprozesse	2
1.2.2. Regelmäßige Gesamtbewertung	0
1.2.3. Fachkompetenz institutionell	1
1.2.4. Fachkompetenz in den Fraktionen	2
<b>1.3. Finanzen</b>	<b>8</b>
1.3.1. Definierter Projektkostenanteil	3
1.3.2. Transparenz	1
1.3.3. Allgemeine Ausstattung	2
1.3.4. Spezifische Finanzierung	2
<b>1.4. Qualifikation</b>	<b>5</b>
1.4.1. Interne Entwicklung	0
1.4.2. Personalentwicklung	2
1.4.3. Kompetenzerhalt bei Outsourcing	2
1.4.4. Nachwuchsförderung	1
<b>1.5. Frühzeitigkeit</b>	<b>5</b>
1.5.1. Grundlegende Klärung	2
1.5.2. Rechtzeitige Einmischung	0
1.5.3. Anlassbezogene Benachrichtigung	1
1.5.4. Regelmäßiger Bestandteil der Entscheidungsprozesse	2
<b>1.6. Reichweite</b>	<b>7</b>
1.6.1. Transparenz bei Standardverfahren	1
1.6.2. Transparenz bei Sonderprojekten	1
1.6.3. Kooperative Ausarbeitung	3
1.6.4. Weitergabe in Gemeindevertretung	2
<b>1.7. Kultur</b>	<b>4</b>
1.7.1. Fachstelle für Partizipation	1
1.7.2. Netzwerke	0
1.7.3. Personalpolitik	2
1.7.4. Einzelprojekte bilden langfristige Prozesse	1

<b>2. Prozesse</b>	<b>54</b>
<b>2.1. Beteiligte</b>	<b>6</b>
2.1.1. Interessenanalyse	3
2.1.2. Aufmerksamkeit	1
2.1.3. Teilnehmergewinning	1
2.1.4. Teilnehmererneuerung	1
<b>2.2. Ziele</b>	<b>6</b>
2.2.1. Verständlichkeit	2
2.2.2. Beteiligungsscoping	2
2.2.3. Zielerreichung	1
2.2.4. Einklang mit anderen Projekten	2
<b>2.3. Methoden</b>	<b>10</b>
2.3.1. Methodenauswahl	2
2.3.2. Innovation bei Standardverfahren	2
2.3.3. Vielfalt und Standardisierung	3
2.3.4. Anwendung	3
<b>2.4. Empfänger</b>	<b>9</b>
2.4.1. Verantwortlichkeit	2
2.4.2. Nutzbare Dokumentation	3
2.4.3. Persönlicher Eindruck	3
2.4.4. Vermeiden von Vorfestlegungen	1
<b>2.5. Information</b>	<b>6</b>
2.5.1. Aufbereitung	2
2.5.2. Differenzierte Inhalte	2
2.5.3. Differenzierte Kanäle	1
2.5.4. Ressourcen für Aufnahme und Bewertung	1
<b>2.6. Qualität</b>	<b>8</b>
2.6.1. Thematisches Spektrum	1
2.6.2. Meinungsbildung	2
2.6.3. Differenzierte Auswertung	3
2.6.4. Anschlussfähigkeit	3
<b>2.7. Rollen</b>	<b>9</b>
2.7.1. Neutralität der Stakeholderanalyse	1
2.7.2. Rollenvielfalt	2
2.7.3. Moderation und Prozessbegleitung	3
2.7.4. Allparteilichkeit	3

<b>3. Relevanz</b>	<b>46</b>
<b>3.1. Rezeption</b>	<b>6</b>
3.1.1. Berichterstattung	2
3.1.2. Persönlicher Austausch	3
3.1.3. Effiziente Informationswege	1
3.1.4. Sichtbarkeit der Fachstelle	0
<b>3.2. Rückmeldung</b>	<b>8</b>
3.2.1. Vereinbarung	3
3.2.2. Zustandsanzeige	0
3.2.3. Erreichbarkeit	3
3.2.4. Granularität	2
<b>3.3. Konfliktbearbeitung</b>	<b>6</b>
3.3.1. Regeln für den Umgang	1
3.3.2. Übergabe	1
3.3.3. Lobbytransparenz	1
3.3.4. Anlaufstelle	3
<b>3.4. Rechenschaft</b>	<b>3</b>
3.4.1. Selbstverpflichtung	1
3.4.2. Langfristige Transparenz	0
3.4.3. Wirkungsbericht	0
3.4.4. Credits	1
<b>3.5. Gemeinwohl</b>	<b>8</b>
3.5.1. Vorrang für Gemeinwohlinteressen	0
3.5.2. Stakeholder der Gemeinwohlinteressen	2
3.5.3. Diskursorientierung	3
3.5.4. Gemeinwohlorientierte Bewertung	3
<b>3.6. Demokratie</b>	<b>8</b>
3.6.1. Noch-nicht-Wähler	3
3.6.2. Nicht-Wähler	0
3.6.3. Direkte Demokratie	3
3.6.4. Langfristige Entwicklung	2
<b>3.7. Evaluation</b>	<b>7</b>
3.7.1. Regelmäßigkeit	1
3.7.2. Tiefe	2
3.7.3. Standardisierung	2
3.7.4. Relevanz	2

# ANLAGE: VERZEICHNIS DER ZUR EVALUATION HERANGEZOGENEN DOKUMENTE

Leitlinien für eine kooperative Bürgerbeteiligung in Erfurt  
Methoden- und Instrumentenkoffer zur Bürgerbeteiligung in der Stadt Erfurt  
Broschüre: Bürgerbeteiligung „Erfurter Modell“: Neue Bürgerbeteiligungskultur in der Stadt Erfurt  
Neue Bürgerbeteiligungskultur „Erfurter Modell“ – Präsentation zur Auslosung des Beteiligungsrates  
Satzung des Beteiligungsrates  
Geschäftsordnung des Beteiligungsrates der Stadt Erfurt  
Grundsätze des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt  
Protokoll der konstituierenden Sitzung des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt (10.12.2018)  
Protokoll der öffentlichen Sitzung des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt (18.02.2019)  
Protokoll der öffentlichen Sitzung des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt (08.04.2019)  
Protokoll der außerplanmäßigen, nichtöffentlichen Sondersitzung des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt (23.05.2019)  
Protokoll der öffentlichen Sitzung des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt (17.06.2019)  
Protokoll der öffentlichen Sitzung des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt (19.08.2019)  
Protokoll der öffentlichen Sitzung des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt (21.10.2019)  
Ergebnisprotokoll der Klausurtagung des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt (23.11.2019)  
Protokoll der öffentlichen Sitzung des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt (27.02.2020)  
Protokoll der öffentlichen Sitzung des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt (06.07.2020)  
Protokoll der öffentlichen Sitzung des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt (14.09.2020)  
Protokoll der öffentlichen Sitzung des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt (09.11.2020)  
Protokoll der öffentlichen Sitzung des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt (11.01.2021)  
Protokoll der öffentlichen Sitzung des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt (22.03.2021)  
Protokoll der öffentlichen Sitzung des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt (10.05.2021)  
Protokoll der öffentlichen Sitzung des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt (05.07.2021)  
Protokoll der öffentlichen Sitzung des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt (11.10.2021)  
Protokoll der öffentlichen Sitzung des Beteiligungsrates der Landeshauptstadt Erfurt (02.05.2022)

Position des Beteiligungsrates zu seinem Handlungsfeld mit konkreten Empfehlungen zur Bundesgartenschau 2021 in Erfurt

# KONTAKT

Berlin Institut für Partizipation | bipar

Haus der Demokratie  
Greifswalder Straße 4  
10405 Berlin

T 030 120 826 13

M [evaluationen@bipar.de](mailto:evaluationen@bipar.de)