

Vorlage Nr.: 2023/1381

Verantwortlich: **Dez. 2**
Dienststelle: **AfSta**

Zweijähriger Dialogprozess zur Erarbeitung von Leitlinien zur systematischen und mitgestaltenden Öffentlichkeitsbeteiligung - Zwischenbericht

Gremien	Termin	TOP	Ö / N	Zuständigkeit
Gemeinderat	23.01.2024	6	Ö	Kenntnisnahme

Kurzfassung

Der Gemeinderat nimmt den Zwischenbericht zu dem zweijährigen Dialogprozess zur Erarbeitung von Leitlinien zur systematischen und mitgestaltenden Öffentlichkeitsbeteiligung zur Kenntnis.

Finanzielle Auswirkungen	Ja <input type="checkbox"/> Nein <input checked="" type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/> Investition <input type="checkbox"/> Konsumtive Maßnahme	Gesamtkosten: Jährliche/r Budgetbedarf/Folgekosten:	Gesamteinzahlung: Jährlicher Ertrag:
Finanzierung <input type="checkbox"/> bereits vollständig budgetiert <input type="checkbox"/> teilweise budgetiert <input type="checkbox"/> nicht budgetiert	Gegenfinanzierung durch <input type="checkbox"/> Mehrerträge/-einzahlung <input type="checkbox"/> Wegfall bestehender Aufgaben <input type="checkbox"/> Umschichtung innerhalb des Dezernates	Die Gegenfinanzierung ist im Erläuterungsteil dargestellt.

CO₂-Relevanz: Auswirkung auf den Klimaschutz Bei Ja: Begründung Optimierung (im Text ergänzende Erläuterungen)	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/> positiv <input type="checkbox"/> negativ <input type="checkbox"/>	geringfügig <input type="checkbox"/> erheblich <input type="checkbox"/>
IQ-relevant	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	Korridor Thema:
Abstimmung mit städtischen Gesellschaften	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	abgestimmt mit

Erläuterungen

1. Einleitung

Gute Öffentlichkeitsbeteiligung bedingt eine kompetente Gestaltung des Beteiligungsprozesses. Gestaltungsspielräume und Rahmenbedingungen müssen klar kommuniziert, Spielregeln definiert und Verfahren transparent sein. Aufbauend auf der Diskussion im Karlsruher Hauptausschuss am 21. Juni 2022 (Vorlage 2022/0486) zur Weiterentwicklung der kommunalen Bürgerbeteiligung, koordiniert das Büro für Mitwirkung und Engagement aktuell einen zweijährigen Dialogprozess zur Erarbeitung von Leitlinien zur systematischen und mitgestaltenden Öffentlichkeitsbeteiligung.

Im Zentrum des Prozesses steht das Konzeptionsgremium, das sich mit der Definition des organisatorischen Rahmens, des inhaltlichen Vorgehens sowie der Themenschwerpunkte der Leitlinien befasst. Es ist zu gleichen Teilen mit je acht Vertreter*innen der Stadtgesellschaft, Kommunalpolitik und Verwaltung besetzt und hat in 2023 im Zuge von fünf Sitzungen engagiert und konstruktiv zu den oben genannten Schwerpunkten getagt. Das Gremium hat hierbei auch den Beteiligungsprozess in 2024 definiert und wird Teil von diesem sein.

2. Ausgangslage

Das gegenwärtig gültige „Konzept zur systematischen Bürgerbeteiligung in Karlsruhe“ stammt aus dem Jahr 2012. Es wurde in Zusammenarbeit verschiedener Fachdienststellen der Stadt verwaltungsintern ausgearbeitet. Der Fokus liegt hierbei auf Methoden zur anlassbezogenen Öffentlichkeitsbeteiligung. Es definiert weder Verfahren noch einheitliche Standards einer guten Beteiligungspraxis. Aktuell ist die Umsetzung der Beteiligungsprojekte dezentral organisiert und die Ausgestaltung und Umsetzung von Beteiligungsprozessen heterogen.

Zur Unterstützung der Dienststellen stärkt das 2015 gegründete und als Fachbereich im Amt für Stadtentwicklung angesiedelte Büro für Mitwirkung und Engagement die strategische Ausrichtung und Fokussierung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Hierzu kooperiert es stadtintern mit einer Vielzahl an Dienststellen und unterstützt diese auf Anfrage bei Beteiligungsprozessen. Vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen aus Politik und Gesellschaft, haben sich die an die Öffentlichkeitsbeteiligung gestellten Anforderungen verändert und eine engere Zusammenarbeit der Dienststellen notwendig gemacht. Daher hat das Büro für Mitwirkung und Engagement im Mai 2021 als ersten Schritt den verwaltungsinternen Arbeitskreis Bürgerbeteiligung gegründet. In diesem diskutieren die Mitglieder ämter- und dezernatsübergreifend gemeinsame Herausforderungen im Bereich Beteiligung.

3. Ziele der Leitlinien

Leitlinien schaffen durch eine stärkere Transparenz und Verbindlichkeit von Öffentlichkeitsbeteiligung eine verlässliche Grundlage für das Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure. Damit zielen sie insbesondere auf die Herstellung klarer und akzeptierter Rahmenbedingungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie tragen zu einer einheitlich hohen Qualität von Beteiligungsverfahren bei und dienen dabei als konkrete Handlungshilfe für die Stadtverwaltung bei der Durchführung dieser. Die Leitlinien sind Dach und Richtschnur für die Beteiligungspraxis und den Gesamtprozess der Beteiligungsverfahren. Sie sichern über Maßnahmen und Bausteine die Qualität von Beteiligung. Einzelne Methoden und konkrete Inhalte werden nicht vorgeschrieben.

Bundesweit haben bereits über 110 Kommunen Leitlinien zur Öffentlichkeitsbeteiligung initiiert oder befinden sich aktuell im Prozess zur Erstellung dieser. Auch in Baden-Württemberg wurden in einer Vielzahl von Kommunen Leitlinien eingeführt, so etwa im Jahr 2012 in Heidelberg, im Jahr 2017 in Stuttgart und im Jahr 2019 in Mannheim.

4. Erarbeitungsprozess der Leitlinien 2023 und 2024

Der Prozess zur Erarbeitung der Leitlinien ist trialogisch, das heißt auf einen Austausch und die Zusammenarbeit von Bürgerschaft, Kommunalpolitik und Stadtverwaltung hin angelegt und in zwei Phasen untergliedert. In der ersten Phase (2023) hat das für diesen Anlass neu einberufene Konzeptionsgremium den Ablauf und die organisatorischen und inhaltlichen Bausteine des Verfahrens definiert und Qualitäts beziehungsweise Standards für die Beteiligung festgelegt. In der zweiten Phase (2024) werden die Ergebnisse in die Stadtöffentlichkeit getragen und erste Umsetzungsschritte einschließlich der Vertiefung ausgewählter Bausteine durch das Konzeptionsgremium und unter breiter Beteiligung der Karlsruher Stadtgesellschaft erarbeitet.

Das trialogische Zusammenspiel im Konzeptionsgremium ermöglicht es, die unterschiedlichen Erfahrungen und Expertisen aus den einzelnen Gruppierungen gleichermaßen in die Erarbeitung einfließen zu lassen. Es wurden hierzu alle im Gemeinderat vertretenen Fraktionen zur Mitwirkung an den Leitlinien eingeladen – die Teilnahme der Fraktionsmitglieder ist dabei optional. Zusätzlich bringen sechs städtische Dienststellen (Sozial- und Jugendbehörde: Kinder- und Seniorenbüro sowie Büro für Integration, Stadtplanungsamt, Presse- und Informationsamt, Gartenbauamt und das Amt für Stadtentwicklung) sowie die Volkswohnung und der Stadtjugendausschuss e. V. ihre spezifischen Blickwinkel hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung in die Erarbeitung der Leitlinien im Gremium ein.

Die Karlsruher Einwohner*innen wurden durch eine Pressemeldung über das Vorhaben informiert und dazu aufgerufen, sich für das Gremium zu bewerben. Anhand prozessrelevanter Kriterien erfolgte eine Vorauswahl der potentiell in Frage kommenden Bewerber*innen. Anschließend wurde mit Hilfe eines Losverfahrens bestimmt, welche fünf der 55 Bewerber*innen zukünftig im Gremium vertreten sind. Zusätzlich sind im Gremium drei zivilgesellschaftliche Akteure vertreten, die über eine ausgewiesene Expertise in den Bereichen soziale Teilhabe, Antidiskriminierung und bürgerschaftliches Engagement verfügen.

Die Arbeit des Konzeptionsgremiums wurde durch das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) wissenschaftlich begleitet und mit Erfahrungswerten aus anderen Kommunen angereichert. Durch das Difu-Projekt „Strukturierte Beteiligung“ stand das Amt für Stadtentwicklung in den letzten beiden Jahren zudem im Austausch mit anderen Kommunen bezüglich der Weiterentwicklung kommunaler Beteiligungsprozesse. Die Moderation und Prozessbegleitung der Veranstaltungen wurden durch den Verein Generationen.Dialog.Zukunft e. V. übernommen. Die inhaltliche Konzeptionierung des Prozesses und der einzelnen Veranstaltungen lag bei dem Amt für Stadtentwicklung (Büro für Mitwirkung und Engagement).

Die Mitglieder des Konzeptionsgremiums setzen sich wie folgt zusammen:

Stadtgesellschaft	Politik	Verwaltung
Bürgerschaft	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Seniorenbüro und Kinderbüro
Bürgerschaft	CDU	Büro für Integration
Bürgerschaft	SPD	Stadtjugendausschuss
Bürgerschaft	FDP	Stadtplanungsamt
Bürgerschaft	KAL/DIE PARTEI	Volkswohnung
Arbeitsgemeinschaft Karlsruher Bürgervereine	DIE LINKE	Presse- und Informationsamt
Antidiskriminierungsarbeit	FW/FÜR	Gartenbauamt
Liga der freien Wohlfahrtspflege Karlsruhe	AfD	Amt für Stadtentwicklung

Weitere teilnehmende Akteure		
Deutsches Institut für Urbanistik	Generationen.Dialog.Zukunft	Büro für Mitwirkung und Engagement

Im Zuge der fünf Sitzungen des Konzeptionsgremiums wurde in einem konstruktiven Austausch ein gemeinsames Verständnis für die Erarbeitung und Ausgestaltung der Leitlinien Öffentlichkeitsbeteiligung geschaffen.

Folgende Themen wurden in den einzelnen Sitzungen diskutiert:

- 1. Sitzung: Ist-Zustand und gemeinsames Grundverständnis von Beteiligung
- 2. Sitzung: Qualitäten zukünftiger Beteiligungsprozesse in Karlsruhe (siehe Anlage 1)
- 3. Sitzung: Konkrete Bausteine der Beteiligung und ihre mögliche Umsetzung in Karlsruhe
- 4. Sitzung: Beschlussfassung über die Bausteine, die 2024 noch weiterbearbeitet werden
- 5. Sitzung: Praktische Umsetzung des Leitlinienprozesses 2024

Neben den regulären Sitzungen des Konzeptionsgremiums gab es mehrere Vertiefungstermine, wie auch Einzelgespräche, Präsentationen zum Prozess in verschiedenen Gremien und einen regen schriftlichen Austausch mit den Gremiumsmitgliedern. Zudem hat sich der Arbeitskreis Bürgerbeteiligung in zwei Sitzungen ebenfalls mit den Leitlinien Öffentlichkeitsbeteiligung beschäftigt (siehe Anlage 2).

5. Qualitäten und Bausteine der Öffentlichkeitsbeteiligung in Karlsruhe

Qualitäten der Öffentlichkeitsbeteiligung

Übergeordnete Qualitätskriterien dienen als Richtschnur für gute Beteiligung und stellen sicher, dass sich Beteiligungsprozesse in Karlsruhe an Standards orientieren. Die folgenden neun Qualitäten der Öffentlichkeitsbeteiligung wurden durch das Konzeptionsgremium erarbeitet. Sie sind gleichermaßen das Fundament wie auch die Anspruchshaltung der künftigen Karlsruher Beteiligungskultur (siehe Anlage 1):

- Frühzeitigkeit
- Zielgruppengerechte Ansprache und Einbindung
- Breite Beteiligung
- Beteiligung geht Alle an
- Offener und gleichberechtigter Dialog
- Transparenz
- Verbindlichkeit
- Evaluation und gemeinsames Lernen
- Einsatz von Ressourcen und Kompetenzen

Bausteine der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die untenstehenden acht Bausteine der Karlsruher Öffentlichkeitsbeteiligung wurden dem Konzeptionsgremium seitens des Deutschen Instituts für Urbanistik und des Büros für Mitwirkung und Engagement vor dem Hintergrund der erarbeiteten Qualitäten der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschlagen.

Die Bausteine wurden im Konzeptionsgremium diskutiert und zur Abstimmung gestellt. Im Rahmen der Diskussion konnten bereits einige offene Fragen und relevante Aspekte für die weitere Ausarbeitung der Bausteine in 2024 identifiziert werden, welche nachfolgend ebenfalls auszugsweise aufgeführt sind. Abgestimmt wurde über die Frage, welche der vorgeschlagenen Bausteine weiterverfolgt und an die Gegebenheiten in Karlsruhe angepasst werden sollen.

Die Abstimmung hat ergeben, dass alle Bausteine in 2024 weitervertieft werden. Die beiden Bausteine Vorhabenliste und Beteiligungsgremium haben hierbei den höchsten Diskussionsbedarf. Der finale Beschluss darüber, welche Bausteine in die Leitlinien für Karlsruhe aufgenommen werden, wird erst nach der weiteren Vertiefung im Beteiligungsprozess 2024 gefällt.

Zentrale Koordinierungsstelle

Die zentrale Koordinierungsstelle ist die Anlaufstelle für alle Fragen rund um das Thema Öffentlichkeitsbeteiligung und die Schnittstelle zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung. Mit diesen Akteursgruppen strukturiert und entwickelt sie die Öffentlichkeitsbeteiligung in gesamtstädtischer Perspektive weiter und ebnet das Fundament für die Karlsruher Beteiligungskultur. Sie koordiniert Beteiligungsprozesse und wird seitens der städtischen Dienststellen über die Planung, Umsetzung und Auswertung von Beteiligungsprozessen informiert und bei Erforderlichkeit eingebunden.

Im Prozess 2024 sollen unter anderem folgende zentrale Fragen beantwortet werden:

- Wie wird die zentrale Koordinierungsstelle informiert und einbezogen?
Welche Arbeitsabläufe müssen hierfür angepasst werden?
- Erfolgt das Einbeziehen der zentralen Koordinierungsstelle in Planung, Umsetzung und Auswertung von Beteiligungsprozessen städtischer Dienststellen obligatorisch?
- Wie arbeiten die Fachdienststellen und die zentrale Koordinierungsstelle zusammen?
- Welche Kompetenz wird der zentralen Koordinierungsstelle zugesprochen?

Beteiligungskonzept

Das Beteiligungskonzept beinhaltet verschiedene Anforderungen und Kriterien, die bei der Durchführung eines einzelnen Beteiligungsverfahrens zu berücksichtigen sind. Als Checkliste für die beteiligende städtische Dienststelle orientiert sich das Beteiligungskonzept an den im Leitlinienprozess beschlossenen Rahmenbedingungen der Beteiligung und den festgelegten Qualitäten. Das Beteiligungskonzept bietet den Dienststellen auf diesem Weg eine Hilfestellung bei der Planung und Umsetzung konkreter Beteiligungsverfahren.

Im Prozess 2024 sollen unter anderem folgende zentrale Fragen beantwortet werden:

- Wie kann die Umsetzung der Qualitäten, insbesondere der Qualität „breite Beteiligung“, durch das Beteiligungskonzept befördert werden?
- Wie kann man Synergien zwischen den Inhalten des Beteiligungskonzeptes und der Vorhabenliste schaffen?
- Ob und wie kann die Verbindlichkeit des Beteiligungskonzeptes für die Durchführung der Beteiligungsverfahren gewährleistet werden?

Beteiligungsgremium

Ein Begleitgremium soll die Umsetzung der Leitlinien begleiten und bei Bedarf Empfehlungen geben. Es soll aus Mitgliedern der Stadtgesellschaft, der Verwaltung sowie der Politik bestehen. Alternativ kann ein Beteiligungsgremium auch in Form eines Zusammenschlusses (sachverständige Akteure), beispielsweise in Form eines Arbeitskreises, an der Qualifizierung der Beteiligung arbeiten.

Im Prozess 2024 sollen unter anderem folgende zentrale Fragen beantwortet werden:

- Wie setzt sich das Beteiligungsgremium zusammen und wie ist der Arbeitsmodus?
- Welche Funktionen kann das Begleitgremium (nicht) übernehmen?
- Wie ist das Beteiligungsgremium in das Gesamtsystem der Öffentlichkeitsbeteiligung integriert?
- Welche Stellung hat das Beteiligungsgremium gegenüber dem Gemeinderat?

Vorhabenliste

Die Vorhabenliste informiert die Bürger*innen frühzeitig über alle wichtigen Vorhaben, Projekte und Planungen der Stadt. Sie gibt frühzeitige und verständliche Informationen über städtische Vorhaben (unter anderem Inhalt, zeitlicher Rahmen, Art der Beteiligung). Es werden Projekte aufgelistet, welche die Stadtentwicklung oder wirtschaftliche, soziale und kulturelle Aspekte des Stadtlebens betreffen.

Im Prozess 2024 sollen unter anderem folgende zentrale Fragen beantwortet werden:

- Anhand welcher Kriterien wird festgelegt, welche Projekte aufgenommen werden?
- Wie können Parallelstrukturen, beispielsweise im Hinblick auf das Ratsinformationssystem, vermieden werden?
- Wer ist verantwortlich für die Aktualität und den Inhalt der Beiträge?
- In welchem Turnus wird die Vorhabenliste aktualisiert?

Anregungen der Bürger*innen

Bürger*innen sollen eine Beteiligung bei Vorhaben der Stadt anregen können. Dies kann zum einen bereits bestehende Vorhaben (beispielsweise auf der Vorhabenliste), bei welchen noch keine Beteiligung vorgesehen ist, betreffen. Zum anderen kann aber auch Öffentlichkeits-beteiligung für gänzlich neue Vorhaben angeregt werden.

Im Prozess 2024 sollen unter anderem folgende zentrale Fragen beantwortet werden:

- Welche Kriterien zur Berechtigung von Anregungen werden festgelegt?
- Wer entscheidet über die Einleitung eines Beteiligungsverfahrens?
- Welche Dienststellen werden bei der Beurteilung einer Anregung einbezogen?

Beteiligungsplattform

Eine Online-Beteiligungsplattform bietet den Bürger*innen unabhängig von Ort und Uhrzeit die Möglichkeit, sich zu informieren, an Diskussionen oder Umfragen teilzunehmen sowie eigene Aspekte einzubringen. Als zentrale Landing-Page befinden sich alle relevanten Inhalte an einem Ort und sind für alle zugänglich. Zwar verfügt Karlsruhe bereits über eine Beteiligungsplattform, deren technische Grundlage jedoch im Hinblick auf unterschiedliche Aspekte wie Benutzerfreundlichkeit, Vielfalt von Formaten, Gestaltung sowie Auswertung und Veranschaulichung von Ergebnissen ausbaufähig ist.

Im Prozess 2024 sollen unter anderem folgende zentrale Fragen beantwortet werden:

- Wie werden die Beteiligungsplattform und ihre Möglichkeiten in der Stadtgesellschaft bekannt gemacht? Wie werden die Bürger*innen aktiv zur Mitwirkung eingeladen und breite Beteiligung ermöglicht?
- Wie wird sichergestellt, dass die Beteiligungsplattform sowohl mit den Beteiligungsveranstaltungen als auch mit dem städtischen Kommunikationskonzept im Einklang steht?
- Wie können verschiedene Online-Tools in die Beteiligungsplattform eingebunden werden?

Beteiligungssatzung

Die mitgestaltende Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadt Karlsruhe für Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats kann durch eine Beteiligungssatzung umgesetzt werden. Sie kann die gesetzliche Regelung zur Öffentlichkeitsbeteiligung ergänzen.

Im Prozess 2024 sollen unter anderem folgende zentrale Fragen beantwortet werden:

- In welchem Detailgrad wird die Satzung formuliert?
- Wie bleibt die Ausgestaltung von Beteiligungsprozessen trotz Satzung flexibel?
- Wie wird sichergestellt, dass die Satzung und die damit angestrebte Qualität von Beteiligung auch umgesetzt werden?

Evaluation und Fehlerkultur

Eine prozessbegleitende und/oder abschließende (standardisierte) Evaluation überprüft, ob das Projektziel oder die Orientierung an den Qualitäten der Beteiligung, eingehalten wurden oder nicht und was für zukünftige Beteiligungsprozesse abgeleitet werden kann. Neben dem Lernen für zukünftige Beteiligungsprozesse, ist es ein weiteres Ziel, die Leitlinien zur Öffentlichkeitsbeteiligung und interne Abläufe auf Grundlage der Evaluation weiterzuentwickeln.

Im Prozess 2024 sollen unter anderem folgende zentrale Fragen beantwortet werden:

- Wie werden einzelne Beteiligungsprozesse evaluiert und wie die Leitlinien Öffentlichkeitsbeteiligung?
- Anhand welcher Kriterien erfolgt die Evaluation? In welchem Ausmaß ist eine Standardisierung sinnvoll?
- Welche Instanz ist verantwortlich für die Evaluation?

6. Ausblick auf den Beteiligungsprozess 2024

Im Jahr 2024 wird der Beteiligungsprozess zur Erarbeitung der Leitlinien Öffentlichkeitsbeteiligung weiter für die Stadtgesellschaft geöffnet und die Bausteine für ihre Umsetzung in Karlsruhe vertiefend überprüft und gegebenenfalls konkret ausgestaltet. Hierzu wird das bereits bestehende Konzeptionsgremium in bewährter Zusammensetzung weiterhin tagen und die Bausteine konkretisieren. Hierbei wird es durch den verwaltungsinternen Arbeitskreis Bürgerbeteiligung begleitet.

Durch offene Ideenwerkstätten und Zielgruppenwerkstätten erhalten die Stadtgesellschaft und verschiedene Akteursgruppen Raum, sich zu den Leitlinien zu positionieren und ihre spezifischen Erfahrungen einzubringen. Die Beteiligung erfolgt neben analogen Veranstaltungsformaten auch digital durch die bestehende Beteiligungsplattform. Zusätzlich wird im Herbst 2024 ein Austausch zwischen Verwaltung und Politik stattfinden. Die Leitlinien zur systematischen und mitgestaltenden Öffentlichkeitsbeteiligung werden Anfang 2025 dem Gemeinderat vorgelegt und anschließend, vorbehaltlich der positiven Verabschiedung, sukzessive umgesetzt (siehe Anlage 3).

Um die Bausteine der Leitlinien Öffentlichkeitsbeteiligung umsetzen zu können, werden in den Folgejahren finanzielle Mittel und Personalressourcen sowohl beim Büro für Mitwirkung und Engagement als auch bei den jeweiligen Fachämtern, je nachdem in welcher Ausgestaltung die einzelnen Bausteine zum Tragen kommen, notwendig. Die Verwaltung empfiehlt die Umsetzung der Leitlinien Öffentlichkeitsbeteiligung ab 2025 konsequent zu verfolgen und in den Folgejahren in geeigneter Weise Mittel in den Haushalt einzustellen. Darüber hinaus wird die Akquise von weiteren Drittmitteln angestrebt.

Anlagen:

Anlage 1: Qualitäten der Beteiligung in Karlsruhe

Anlage 2: Prozessübersicht und Veranstaltungen in 2023

Anlage 3: Erläuterungen zur Beteiligungsphase in 2024