

Vorlage Nr.: 2025/1005

Verantwortlich: **Dez. 2**

Dienststelle: **AfSta**

Leitlinien zur systematischen und mitgestaltenden Öffentlichkeitsbeteiligung

Gremien	Termin	TOP	Ö / N	Zuständigkeit
Haupt- und Finanzausschuss	10.02.2026	5	N	Vorberatung
Gemeinderat	24.02.2026	3	Ö	Entscheidung

Kurzfassung

Der Gemeinderat beschließt die Leitlinien zur systematischen und mitgestaltenden Öffentlichkeitsbeteiligung und beauftragt die Verwaltung mit der Umsetzung der Leitlinien.

Finanzielle Auswirkungen	Ja ☒ Nein ☐	
☐ Investition ☒ Konsumtive Maßnahme	Gesamtkosten: --- Jährliche/r Budgetbedarf/Folgekosten: voraussichtlich jährlich rund 35.000 Euro	Gesamteinzahlung: --- Jährlicher Ertrag: ---
Finanzierung ☐ bereits vollständig budgetiert ☒ teilweise budgetiert ☐ nicht budgetiert	Gegenfinanzierung durch ☐ Mehrerträge/-einzahlung ☐ Wegfall bestehender Aufgaben ☐ 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 ☒	Ja ☐	positiv ☐ negativ ☐	geringfügig ☐ erheblich ☐
IQ-relevant	Nein ☒	Ja ☐	Korridortheema:		
Abstimmung mit städtischen Gesellschaften	Nein ☒	Ja ☒	abgestimmt mit		

Erläuterungen

1. Was sind Leitlinien der Öffentlichkeitsbeteiligung?

Eine erfolgreiche Beteiligung der Öffentlichkeit fördert die Akzeptanz und Transparenz städtischer Vorhaben, stärkt das Vertrauen der Bevölkerung und profitiert von der lebensweltlichen Expertise der Menschen vor Ort. Die Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung und ihre Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren weiterentwickelt. Dies betrifft sowohl die Beteiligung vor Ort als auch die digitale Beteiligung.

Um die Qualität und Verbindlichkeit von Beteiligungsverfahren zu sichern, wurden bereits in weit über hundert deutschen Städten Leitlinien der Öffentlichkeitsbeteiligung implementiert. Ihr Ziel ist es, projektübergreifende Strukturen und Verfahren für Beteiligungsprozesse festzulegen, um bislang unverbundene Handlungsansätze zu integrieren, gesamtstädtisch abgestimmt und koordiniert zu agieren und die Effektivität einzelner Beteiligungsprozesse zu erhöhen. In diesem Sinne ist es das Ziel der Karlsruher Leitlinien Rahmenbedingungen der Öffentlichkeitsbeteiligung klar zu definieren, projektübergreifende Leitvorstellungen verbindlicher zu fassen und zeitgenössische Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten für die Bevölkerung zu schaffen.

2. Ausgangslage in Karlsruhe

Das derzeit gültige „Konzept zur systematischen Bürgerbeteiligung in Karlsruhe“ stammt aus dem Jahr 2012 und wurde verwaltungsintern in Zusammenarbeit verschiedener Fachdienststellen erarbeitet. Der Schwerpunkt lag auf den Methoden zur anlassbezogenen Öffentlichkeitsbeteiligung. Es definiert weder Verfahren noch einheitliche Standards für eine qualitätsvolle Beteiligungspraxis.

Die Umsetzung der Beteiligungsprojekte erfolgt in Karlsruhe dezentral. Die Ausgestaltung und Qualität der Beteiligungsverfahren ist entsprechend heterogen. Zur Unterstützung der Dienststellen stärkt das 2015 gegründete Büro für Mitwirkung und Engagement, das als Fachbereich im Amt für Stadtentwicklung angesiedelt ist, die strategische Ausrichtung und Koordination der Öffentlichkeitsbeteiligung. Hierzu kooperiert es stadtintern mit einer Vielzahl an Dienststellen und unterstützt diese auf Anfrage bei Beteiligungsverfahren.

Als erster Schritt zur Entwicklung verbindlicher Leitlinien Öffentlichkeitsbeteiligung wurde im Mai 2021 durch das Büro für Mitwirkung und Engagement ein verwaltungsinterner Arbeitskreis Bürgerbeteiligung gegründet, in dem ämter- und dezernatsübergreifend gemeinsame Herausforderungen im Bereich Beteiligung diskutiert wurden. Aufbauend auf der Diskussion im Karlsruher Hauptausschuss am 21. Juni 2022 (Vorlage 2022/0486) zur Weiterentwicklung der kommunalen Beteiligung, koordinierte das Büro einen zweieinhalbjährigen Dialogprozess zur Erarbeitung von Leitlinien für eine systematische und mitgestaltende Öffentlichkeitsbeteiligung. Mit der Verabschiedung dieser Leitlinien treten sie an die Stelle des bisherigen „Konzepts zur systematischen Bürgerbeteiligung“.

3. Erarbeitungsprozess der Leitlinien Öffentlichkeitsbeteiligung

Ein zentrales Ziel des Erarbeitungsprozesses der Leitlinien war es, kontinuierlich breit zu beteiligen und unterschiedliche Perspektiven aufzugreifen. Hierfür wurde ein dialogisch zusammengesetztes Gremium eingerichtet, das Vertreterinnen und Vertreter aus Stadtgesellschaft, Verwaltung und Politik vereint. Diese Dreiteilung ermöglicht eine ausgewogene Diskussion, da unterschiedliche Erfahrungswissen und Wissenshorizonte gebündelt werden und die Akzeptanz der Leitlinien erhöht wird.

Das Gremium setzte sich zusammen aus:

- acht Vertretungen der Stadtgesellschaft (darunter fünf per Los ausgewählte Einwohnerinnen und Einwohner sowie je eine Vertretung der Arbeitsgemeinschaft Karlsruher Bürgervereine e. V., der Karlsruher Liga der freien Wohlfahrtspflege sowie der Antidiskriminierungsarbeit)

- acht Verwaltungsvertreterinnen und -vertretern aus verschiedenen städtischen Dienststellen,
- acht Vertretungen aus der Kommunalpolitik, wobei alle Gemeinderatsfraktionen eingeladen waren.

Zwischen März 2023 und Juli 2025 erarbeitete das Gremium in mehreren Sitzungen, Arbeitsgruppentreffen und Feedbackschleifen die Leitlinien zur systematischen und mitgestaltenden Öffentlichkeitsbeteiligung. Der Prozess wurde wissenschaftlich vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) begleitet und von Generationen.Dialog.Zukunft moderiert. Das Büro für Mitwirkung und Engagement verantwortete die inhaltliche Konzeption.

Ergänzende Beteiligungsformate, darunter eine Ideenwerkstatt mit einer Vielzahl an Zufallsbürgerinnen und -bürgern, eine Online-Beteiligung zu verschiedenen Bausteinen und fünf zielgruppenspezifische Werkstätten ermöglichten weiteren Akteuren die Auseinandersetzung mit einzelnen Aspekten der Leitlinien.

Die Zielgruppenwerkstätten richteten sich an

- die breite Stadtgesellschaft,
- die Stadtverwaltung,
- soziale Akteure,
- die organisierte Zivilgesellschaft,
- Spezialistinnen, Spezialisten und zivilgesellschaftliche Akteure.

Zusätzlich wurden die Ergebnisse wiederholt in den städtischen Beiräten (Beirat für Menschen mit Behinderung, Arbeitskreis Integrationsausschuss, Forum Ehrenamt) vorgestellt und diskutiert.

Weitere Informationen zum vorangegangenen Prozess der Leitlinien zur systematischen und mitgestaltenden Öffentlichkeitsbeteiligung sind der Vorlage 2023/1381 und der Vorlage 2025/0179 zu entnehmen.

4. Die Bausteine der Leitlinien Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Umsetzung der Leitlinien Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt anhand von sieben Bausteinen. Diese Bausteine dienen der systematischen Strukturierung künftiger Beteiligungsverfahren und stellen zugleich eine Grundlage für eine qualitativ hochwertige Beteiligungspraxis in Karlsruhe dar. Jeder Baustein adressiert spezifische Dimensionen erfolgreicher Beteiligungspraxis und trägt damit zur Standardisierung und Professionalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei. Den Bausteinen liegen im Konzeptionsgremium ausgearbeitete und beschlossene Fassungen zugrunde, die als Grundlage für die weitere Ausgestaltung dienen.

Zentrale Koordinierungsstelle – Büro für Beteiligung und Engagement (BBE)

Das im Amt für Stadtentwicklung angesiedelte Büro für Mitwirkung und Engagement wird in Büro für Beteiligung und Engagement umbenannt. Es ist verantwortlich für die Sicherstellung und Weiterentwicklung der Qualitätsstandards städtischer Beteiligungsverfahren. Als zentrale Koordinierungsstelle bündelt es Informationen zu sämtlichen Beteiligungsprozessen und gewährleistet die übergreifende Abstimmung der verschiedenen Beteiligungsaktivitäten. Es informiert Einwohnerinnen und Einwohner über geplante und laufende Beteiligungsverfahren und unterstützt sie dabei, sich aktiv an Veranstaltungen und Prozessen zu beteiligen. Darüber hinaus unterstützt und berät das Büro für Beteiligung und Engagement die Fachämter bei der Planung, Durchführung und Evaluierung von Beteiligungsverfahren. Ein weiterer Aufgabenbereich umfasst die systematische Förderung und Etablierung von Beteiligungskompetenz innerhalb der Stadtverwaltung. Zudem koordiniert und begleitet das Büro für Beteiligung und Engagement die Umsetzung der weiteren vorgesehenen Bausteine.

Beteiligungsgremium

Das Beteiligungsgremium erweitert die Perspektivenvielfalt in der städtischen Beteiligungskultur und begleitet die Umsetzung der Leitlinien beratend. Es setzt sich dialogisch aus Vertreterinnen und Vertretern der Stadtgesellschaft, Verwaltung und Politik zusammen, wobei die Stadtgesellschaft perspektivisch den größten Anteil stellen soll. Die Besetzung erfolgt durch Fortführung des bereits etablierten Konzeptionsgremiums sowie durch Entsendung je eines Mitglieds aus den drei städtischen Beiräten. Das Gremium tagt zweimal jährlich und übernimmt Aufgaben wie die Begleitung der Leitlinienumsetzung und die inhaltliche Rückkopplung zur Vorhabenliste. Darüber hinaus liefert es Impulse für die Weiterentwicklung der lokalen Beteiligungskultur in enger Abstimmung mit der zentralen Koordinierungsstelle.

Beteiligungsidee

Die Entscheidung über die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens liegt grundsätzlich bei Politik und Verwaltung. Mit dem Instrument der Beteiligungsidee können Einwohnerinnen und Einwohner, Organisationen sowie Unternehmen mit Sitz in Karlsruhe niedrigschwellig Vorschläge für Beteiligungsverfahren einreichen. Die Einreichung erfolgt formlos, digital oder persönlich beim Büro für Beteiligung und Engagement wobei Angaben zum Projekt, zur antragstellenden Person sowie eine Themenbeschreibung erforderlich sind. Die Zentrale Koordinierungsstelle prüft gemeinsam mit dem zuständigen Fachamt den Gestaltungsspielraum und dokumentiert den Bearbeitungsstand transparent auf der Beteiligungsplattform. Regelmäßig werden Gemeinderat und Beteiligungsgremium über bewilligte und abgelehnte Beteiligungsideen sowie deren Evaluierung informiert.

Beteiligungs-Check

Der Beteiligungs-Check ist ein Instrument zur Strukturierung und Standardisierung von städtischen Beteiligungsverfahren. Er dient dazu, vor Beginn eines Beteiligungsverfahrens die verschiedenen Anforderungen und Kriterien, die bei der Durchführung eines Beteiligungsverfahrens wichtig sind, zu berücksichtigen und alle wichtigen Fragen in einem Konzeptpapier festzuhalten. Im Beteiligungs-Check wird festgelegt, in welcher Form die Öffentlichkeit beteiligt wird und wie die Rückkopplung von Beteiligungsergebnissen in die Politik und Verwaltung gestaltet ist. Zudem werden die jeweiligen Bevölkerungsgruppen, welche in den Beteiligungsverfahren einbezogen werden sollen, definiert. Der Beteiligungs-Check wird im Vorfeld eines jedem Beteiligungsverfahrens, welches in der Verantwortung einer städtischen Dienststelle ist, erstellt werden. Die Inhalte des Beteiligungs-Checks werden mithilfe einer Checkliste von den für das Beteiligungsverfahren zuständigen städtischen Dienststellen erstellt. Die Zentrale Koordinierungsstelle unterstützt die städtischen Dienststellen bei der Ausarbeitung. Bei Beteiligungsverfahren, welche zu Vorhaben auf der Vorhabenliste gehören, wird der Beteiligungs-Check dem Konzeptionsgremium zur Diskussion vorgelegt. Das Konzeptionsgremium hat die Möglichkeit Änderungsvorschläge für den Beteiligungs-Check einzubringen.

Vorhabenliste

Die Vorhabenliste ist eine systematische Zusammenstellung von Projekten in der Stadt und dient dazu, sowohl der Bevölkerung als auch der Stadtverwaltung und Politik einen Überblick über alle gegenwärtigen und geplanten städtischen Vorhaben zu geben.

Zu jedem Vorhaben wird durch die für das Vorhaben zuständige städtische Dienststelle ein Steckbrief ausgefüllt, der die wichtigsten Informationen zusammenfasst. Der Steckbrief enthält eine kurze inhaltliche Beschreibung des Vorhabens, die Gebietsabgrenzung, der zeitliche und finanzielle Rahmen sowie eine Einordnung des Vorhabens hinsichtlich der strategischen Ziele. Außerdem wird dargestellt, ob es eine Form der Beteiligung zu diesem Vorhaben geben wird und wenn ja, wie die Beteiligung aufgebaut sein soll.

Die Vorhabenliste wird zweimal jährlich aktualisiert. Die Vorhabenliste wird dem Beteiligungsgremium vorgelegt. Der Gemeinderat beschließt anschließend die Veröffentlichung der aktualisierten Vorhabenliste halbjährlich. Die Veröffentlichung der Vorhabenliste erfolgt anschließend über die Online-Beteiligungsplattform der Stadt Karlsruhe.

Beteiligungsplattform

Um die Nutzung einer Beteiligungsplattform in Karlsruhe erstmalig zu erproben, wurde im Jahr 2017 auf die technische Grundlage der Beteiligungsplattform der Stadt Stuttgart zurückgegriffen, welche für die Anwendung in Karlsruhe entsprechend angepasst wurde. Seit diesem Zeitpunkt erfolgt der Einsatz der Plattform durch eine Vielzahl städtischer Fachämter und Tochtergesellschaften, unter anderem durch das Stadtplanungsamt, das Amt für Umwelt- und Arbeitsschutz, das Amt für Stadtentwicklung, die Karlsruher Fächer GmbH sowie die Karlsruher Energie- und Klimaschutzagentur (KEK). Darüber hinaus kommt der Plattform im Rahmen der Erstellung des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts 2040 eine wichtige Funktion zu.

Die aktuelle Plattform wird den Anforderungen eines zeitgenössischen digitalen Angebots städtischer Informations- und Beteiligungspraxis nicht mehr gerecht und muss – auch losgelöst von den Leitlinien der Öffentlichkeitsbeteiligung – weiterentwickelt werden. Sie entspricht weder den aktuellen Standards in Bezug auf redaktionelle Möglichkeiten, Nutzungsfreundlichkeit und Design noch hinsichtlich der verfügbaren Beteiligungstools, wie beispielsweise einer Vorhabenliste oder der Anregung von Beteiligung. Beim Einstellen und Verwalten von Inhalten durch die Redaktion treten zunehmend technische Probleme im Backend auf, wodurch eine effektive Nutzung der Plattform erschwert wird. Zudem sind in den einzelnen Fachämtern keine ausreichenden Kompetenzen für die inhaltliche Pflege der Plattform vorhanden, da entsprechende Schulungen fehlen. Der Bedarf einer neuen Plattform wurde auch folgerichtig im Rahmen des Leitlinienprozesses bestätigt. Eine umfassende Marktanalyse zu verfügbaren Lösungen wurde bereits in enger Zusammenarbeit zwischen dem Amt für Stadtentwicklung, dem Amt für Informationstechnik und Digitalisierung sowie dem Stadtplanungsamt durchgeführt. Aktuell wird ein Lastenheft erstellt, welches alle Anforderungen an eine neue Plattform beinhaltet und die Grundlage für die darauffolgende Ausschreibung darstellt.

Evaluation und Lernkultur

Beteiligungsprozesse sind Lernprozesse. Die Evaluation soll die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung langfristig sichern und helfen schlanke Beteiligungsprozesse zu entwickeln. Es werden einzelne informelle Beteiligungsverfahren und die zugehörigen Veranstaltungen evaluiert.

Bei den Evaluationsverfahren für einzelne informelle Beteiligungsverfahren kommen verschiedene Fragebögen und ein Beobachtungsschema zum Einsatz. Das Fachamt wägt gemeinsam mit der zentralen Koordinierungsstelle ab, ob eine Evaluation durchgeführt wird und - falls ja - welche der Instrumente eingesetzt werden. Zusätzlich hat das Beteiligungsgremium die Möglichkeit, ein Evaluationsverfahren zu einem Beteiligungsverfahren anzuregen. Die Evaluationsergebnisse werden allen Teilnehmenden des jeweiligen Verfahrens zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus wird alle zwei Jahre ein Beteiligungsbericht veröffentlicht.

Darüber hinaus soll die Leitlinien der Öffentlichkeitsbeteiligung selbst und erstmalig nach 5 Jahren evaluiert werden. Die zentrale Koordinierungsstelle reflektiert gemeinsam mit dem Beteiligungsgremium regelmäßig die Umsetzung der Leitlinien. Die Ergebnisse dieses Austauschs fließen ebenso wie die Evaluationsergebnisse aus den Beteiligungsverfahren und verwaltungsinternen Austauschformaten in den Evaluationsbericht ein. Auf Grundlage des Evaluationsberichts können die Leitlinien fortgeschrieben werden.

5. Implementierung der Bausteine der Leitlinien Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Implementierung der sieben Bausteine der Leitlinien zur Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt sukzessive im Zeitraum von Anfang 2026 bis voraussichtlich Ende 2027. Ihre Einführung der sieben Bausteine wird nicht gleichzeitig, sondern nacheinander realisiert, um eine bedarfsgerechte Umsetzung sowie die reibungslose Integration in bestehende Verwaltungsprozesse zu gewährleisten. Das Beteiligungsgremium begleitet die finale Ausarbeitung und Implementierung der Bausteine. Die

konstruktive Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung bei der Erarbeitung der Leitlinien Öffentlichkeitsbeteiligung soll fortgeführt werden.

In einem ersten Schritt werden die Etablierung des Beteiligungsgremiums sowie die Inbetriebnahme des neuen Beteiligungsportals im Jahr 2026 angegangen. Das Portal wird initial ohne die Komponenten „Vorhabenliste“ und „Beteiligungsanregung“ eingeführt. Diese folgen im Zuge der weiteren Umsetzung bis Ende 2026. Die Einführung des Beteiligungs-Checks ist bis Mitte 2027 geplant. Parallel dazu erfolgt das Einspielen neuer verwaltungsinterner Arbeitsprozesse und Workflows seitens des Büros für Beteiligung und Engagement und seiner Weiterentwicklung als zentrale Koordinierungsstelle. Bis voraussichtlich Ende 2027 wird der Baustein der Evaluation umgesetzt.

Eine öffentlichkeitswirksame Kommunikations- und Informationskampagne ist für 2027 geplant, da sie zeitlich mit der vollständigen Bereitstellung der Beteiligungsplattform einschließlich Vorhabenliste und Anregungsoption korrespondiert. Die Leitlinien Öffentlichkeitsbeteiligung werden zusätzlich als Kurzbroschüre herausgegeben und auch in einfacher Sprache sowie in verschiedene Fremdsprachen übersetzt.

6. „Beteiligungssatzung“

Die Beteiligungssatzung definiert als rechtliche Grundlage die Rahmenbedingungen, Verfahren und Zuständigkeiten für die informelle Beteiligung in Karlsruhe. Das Konzeptionsgremium hat über die Ausgestaltung der Beteiligungssatzung bereits beraten. Der genaue Inhalt soll jedoch erst im Nachgang an die Implementierung der anderen Bausteine im Beteiligungsgremium endgültig erarbeitet und anschließend dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Die zeitlich nachgelagerte Umsetzung ist erforderlich, da die Wirksamkeit der Beteiligungssatzung von der praktischen Umsetzung und Erprobung der zuvor entwickelten Strukturen abhängt.

7. Erläuterungen zu finanziellen Auswirkungen

Der Baustein „Beteiligungsplattform“ ist mit unmittelbaren finanziellen Auswirkungen verbunden, die sich aus der Implementierung sowie dem laufenden Betrieb in Form von Lizenzkosten ergeben. Auf Basis der durchgeführten Marktanalyse wird derzeit mit jährlichen Lizenzkosten in Höhe von rund 35.000 Euro kalkuliert.

Die Finanzierung für den Doppelhaushalt 2026/2027 wird über den sogenannten Inflations- und Veränderungstopf der Stadtkämmerei dargestellt. Die fortlaufende Finanzierung ab 2028 ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht gesichert. Hierfür wird derzeit verwaltungsintern eine Lösung erarbeitet.

Die weiteren Bausteine der Leitlinien verursachen keine direkten Mehrkosten, da ihre Umsetzung im Rahmen bestehender Ressourcen erfolgt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass einzelne Arbeitsprozesse durch die systematische Anwendung der Leitlinien und den damit einhergehenden Bausteinen eine höhere Intensität aufweisen können, insbesondere in der Planungs- und Dokumentationsphase. Gleichzeitig trägt eine professionell gestaltete Öffentlichkeitsbeteiligung langfristig zur Effizienzsteigerung bei, indem sie potenzielle Konflikte frühzeitig adressiert, die Transparenz städtischer Vorhaben stärkt und aufwändige Nachsteuerungen oder Verzögerungen im weiteren Projektverlauf minimiert.

Beschluss:

Antrag an den Gemeinderat – nach Vorberatung im Haupt- und Finanzausschuss

Der Gemeinderat beschließt die Leitlinien zur systematischen und mitgestaltenden Öffentlichkeitsbeteiligung und beauftragt die Verwaltung mit der Umsetzung der Leitlinien.