

## Qualitätskriterien der Leitlinien zur Bürgerbeteiligung



Wissenschaftsstadt  
Darmstadt



Dezernat I  
Bürgerbeauftragte

Postfach 11 10 61  
64225 Darmstadt

Der Magistrat

Insbesondere folgende Qualitätskriterien werden als Maßstab für eine „gute Bürgerbeteiligung“ in Darmstadt herangezogen<sup>1</sup>:

### Gute Bürgerbeteiligung...

- ermöglicht allen Bürgerinnen und Bürgern die Mitwirkung und bindet schwer erreichbare Zielgruppen aktiv ein
- braucht die Bereitschaft aller Beteiligten zum Dialog und eröffnet Möglichkeiten für einen offenen Diskussions- und Aushandlungsprozess
- setzt Gestaltungsspielräume und Ergebnisoffenheit voraus
- braucht eine klare Ziel- und Rahmensetzung (Erwartungsmanagement)
- braucht eine sorgfältige und transparente Prozessgestaltung
- beginnt frühzeitig
- braucht eine für alle Bürgerinnen und Bürger verständliche Information und Kommunikation und eine breite Öffentlichkeitsarbeit
- ist keine Einbahnstraße, sondern unterstützt auch Beteiligungswünsche und -ideen aus der Bürgerschaft
- braucht ausreichend personelle, zeitliche und finanzielle Ressourcen
- ist verbindlich und verlässlich im Umgang mit den Ergebnissen
- braucht eine Dokumentation und Evaluation über alle Beteiligungsprozesse unter Berücksichtigung aller Perspektiven

Abb. 1: Qualitätskriterien für Bürgerbeteiligung der Wissenschaftsstadt Darmstadt

Die Qualitätskriterien werden im Folgenden ausführlicher beschrieben.

### Gute Bürgerbeteiligung...

- ermöglicht allen Bürgerinnen und Bürgern die Mitwirkung und bindet schwer erreichbare Zielgruppen aktiv ein

<sup>1</sup> Die Grundlage für die Erarbeitung der Darmstädter Qualitätskriterien bildeten Empfehlungen des Netzwerks Bürgerbeteiligung, zu finden unter <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/index.php?id=181>.

Allen Bürgerinnen und Bürgern wird die Möglichkeit zur Mitgestaltung und zur gesellschaftlichen und politischen Teilhabe gegeben, unabhängig von Geschlecht, sozialer und kultureller Herkunft, Alter, Bildung, Behinderung, Religion und Einkommen. Die Beteiligungsprozesse werden hierzu so einladend gestaltet, dass sie zur Mitwirkung aller ermutigen und die Methode der aufsuchenden Beteiligung<sup>2</sup> vorhabenbezogen geprüft und möglichst häufig eingesetzt wird. Außerdem sollen barrierearme Bürgerbeteiligungsmethoden, die die Inklusion fördern, wie z.B. Planning for Real<sup>3</sup>, in Zukunft häufiger angewandt werden.

Die Wissenschaftsstadt Darmstadt schafft verlässliche Strukturen und nutzt geeignete Methoden, um schwer erreichbare Zielgruppen aktiv in Beteiligungsprozesse einzubinden. Alle Beteiligungsprozesse sind möglichst inklusiv organisiert, so dass sowohl auf räumliche als auch sprachliche Barrierefreiheit geachtet wird. Die Ansprache erfolgt zielgruppenspezifisch. Es werden verschiedene Zugänge und Kommunikationskanäle angeboten, um Ideen und Anregungen zu sammeln. Sofern neue Beteiligungsgremien und -runden gegründet werden, sollen mindestens die Hälfte der Mitglieder Frauen sein.<sup>4</sup> Außerdem soll bei der Besetzung von Beteiligungsgremien grundsätzlich darauf geachtet werden, dass diese möglichst ausgewogen stattfindet und alle Lebenslagen berücksichtigt. Damit können viele Sichtweisen einbezogen und ein vielfältiger Blick auf das jeweilige Thema entwickelt werden.

- **braucht die Bereitschaft aller Beteiligten zum Dialog und eröffnet Möglichkeiten für einen offenen Diskussions- und Aushandlungsprozess<sup>5</sup>**

Voraussetzung für gute Bürgerbeteiligung ist, dass alle Beteiligten (Bürgerschaft, Politik und Verwaltung) die Bereitschaft zum Dialog und für eine sachliche Auseinandersetzung mitbringen. Alle Akteure sind gefordert, sich mit konstruktiven Anregungen und eigenen Vorschlägen in den Beteiligungsprozess einzubringen. Hierzu übernehmen alle Akteure gemeinsam die Verantwortung für einen respektvollen Dialog auf Augenhöhe.

In den Beteiligungsprozessen wird wertschätzend mit dem Engagement der Beteiligten umgegangen. Es wird anerkannt, dass sich die Beteiligten aller Akteursgruppen aktiv für die Verbesserung einer Situation oder die Lösung einer Herausforderung einsetzen.

Während des Beteiligungsprozesses findet eine ständige Abwägung zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohlinteresse<sup>6</sup> statt. Dabei soll das Gemeinwohlinteresse im Fokus des Dialogs stehen. Für diese Diskussions- und Aushandlungsprozesse braucht es ausreichend Möglichkeiten. Hierfür sind geeignete Räume zu schaffen, in denen die vielfältigen Interessen dargestellt und abgewogen werden können und alle relevanten Informationen frühzeitig zugänglich zu machen. Hierzu zählen insbesondere regelmäßige Gesprächsangebote im Quartier/ Stadtteil, beispielsweise durch den Magistrat oder Aktive aus der Gemeinwesenarbeit.

---

<sup>2</sup>Aufsuchende Beteiligung findet bei den Betroffenen vor Ort im Quartier statt. Mit der Methode der aufsuchenden Beteiligung werden Personenkreise gezielt angesprochen oder aufgesucht, die an großen Veranstaltungen entweder gar nicht teilnehmen oder sich nicht inhaltlich einbringen können. Die Hemmschwelle zur Beteiligung wird bewusst sehr niedrig gehalten. Vgl.: <https://zivilarena.de/index.php/glossary/glossary> Stand 23.09.2014

<sup>3</sup>Planning for Real ist eine Methode, bei der sich Menschen treffen und ein Modell des zu gestaltenden Ortes bauen. Dieses Modell wird an verschiedenen Orten gezeigt und Veränderungsvorschläge gesammelt. Hieraus wird ein Aktionsplan entwickelt. Vgl.: [http://www.partizipation.at/planning\\_for\\_real.html](http://www.partizipation.at/planning_for_real.html), abgerufen am 29.09.2014.

<sup>4</sup> Vgl. § 12 Hessisches Gleichberechtigungsgesetz (HGIG). Weitere Hinweise zu Gender Mainstreaming in Bürgerbeteiligungsverfahren finden sich in der Anlage 8.

<sup>5</sup> Der Begriff „Aushandlung“ wird in den Leitlinien in seiner soziologischen Deutung – und nicht formal-juristisch – verwendet.

<sup>6</sup>Das Gemeinwohlinteresse orientiert sich an den Grundrechten im Grundgesetz wie Menschenwürde, Freiheit, Rechtssicherheit, Frieden und Wohlstand und dem Rechtsstaat-, Sozialstaats- und Demokratieprinzip. Vgl.: <http://www.juraforum.de/lexikon/gemeinwohl>, abgerufen am 23.9.2014.

- **setzt Gestaltungsspielräume und Ergebnisoffenheit voraus**

Die Durchführung eines Beteiligungsprozesses kann nur gelingen, wenn Gestaltungsspielräume auf Seiten der Verwaltung und der Politik gegeben sind. Bei Vorhaben ohne Ergebnisoffenheit werden keine Beteiligungsverfahren durchgeführt.<sup>7</sup> Zu Beginn des Beteiligungsprozesses muss öffentlich erläutert werden, welche Gestaltungsspielräume bestehen und ob es Dinge gibt, die bereits festgelegt sind und daher nicht Teil des Beteiligungsprozesses sind. Die Entscheidungshintergründe für bereits vorhandene Festlegungen werden transparent gemacht. Bereits vorhandene Festlegungen sind nach angemessener Zeit, beispielsweise aufgrund technologischer Neuerungen, auf ihre Gültigkeit zu überprüfen.

- **braucht eine klare Ziel- und Rahmensetzung (Erwartungsmanagement)**

Bei der Vorstellung des Beteiligungsprozesses wird öffentlich dargestellt, was der Gegenstand der Beteiligung, die Ziele und Rahmenbedingungen des Beteiligungsprozesses sind. Es wird transparent kommuniziert, auf welcher Stufenleiter der Beteiligung<sup>8</sup> das Beteiligungsprojekt angesiedelt ist. Wenn auf der Vorhabenliste angegeben wird, dass Bürgerbeteiligung zu einem Vorhaben erfolgen soll, wird angegeben, auf welcher Stufe sich die Beteiligung bewegt. Geht es um die Sammlung von Ideen und Anregungen in Form einer Anhörung, um eine gemeinsame Ausarbeitung von Konzepten (Mitwirkung) oder um eine Mitentscheidung über Ressourcen?

- **braucht eine sorgfältige und transparente Prozessgestaltung**

Für gute Beteiligungsprozesse braucht es ausreichend Zeit, Vertrauen zwischen den Akteuren und teilweise auch Schleifen und „Umwege“ beispielsweise im Sinne von thematischen Exkursen. Bei Beteiligungsprozessen wird Zeitdruck vermieden, damit sich alle beteiligen können. Durch sorgfältig gestaltete und durchgeführte Beteiligungsprozesse können Eskalationen vermieden und Vertrauen aufgebaut werden.

Vor Beginn bzw. bei Beginn des Beteiligungsprozesses wird öffentlich und in verständlicher Sprache deutlich gemacht:

- was der Gegenstand der Beteiligung ist,
- bis wann eine Entscheidung durch den Magistrat und die Stadtverordnetenversammlung getroffen werden muss,
- wie der zeitliche und inhaltliche Ablauf des Beteiligungsverfahrens aussehen wird,
- was das Ziel des Prozesses und der Auftrag an die Beteiligten ist,
- wie der Stand der Planungen ist,
- auf welcher Stufe der Beteiligung der Prozess angesiedelt ist,
- wie mit dem Ergebnis der Beteiligung umgegangen wird und
- wo die Grenzen der Beteiligung liegen.

Diese Informationen sind öffentlich zu dokumentieren.

Insbesondere bei komplexen Beteiligungsprozessen soll eine Moderation durch eine externe Person erfolgen.

---

<sup>7</sup>Im Sinne des Verständnisses einer „mit gestaltenden Bürgerbeteiligung“ (siehe Kapitel 4) ist unter Gestaltungsspielraum in erster Linie die Suche nach Varianten und konkreten Ausgestaltungen von Vorhaben zu verstehen („Wie kann ein Vorhaben umgesetzt werden?“). Von einigen Arbeitskreismitgliedern werden hierunter aber auch grundsätzliche Entscheidungen verstanden („Soll ein Vorhaben umgesetzt werden?“). Letzteres bezieht sich damit eher auf Verfahren der direkten Demokratie, beispielsweise in Form eines Bürgerbegehrens. Grundsätzlich schließen sich mitgestaltende Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie nicht aus, verfolgen jedoch unterschiedliche Ansätze. So ist es beispielsweise denkbar, dass ein Bürgerentscheid den Schlusspunkt eines Beteiligungsverfahrens bildet.

<sup>8</sup>Mit der Stufenleiter der Beteiligung ist die Beteiligungsstufe gemeint, d.h. in welchem Umfang wird beteiligt. Auf der untersten Stufe befindet sich die Information, die höchste Stufe ist die direkte Entscheidung durch Bürgerinnen und Bürger. Zwischen diesen Stufen befinden sich viele weitere Abstufungen. Siehe Anlage 6.

- **beginnt frühzeitig**

Die Beteiligungsprozesse beginnen möglichst frühzeitig, damit in der Anfangsphase, in der noch die größten Gestaltungsspielräume bestehen, alle Ideen und Vorschläge gesammelt und anschließend beraten werden können. Dies kann entweder noch vor Planungsbeginn von Projekten sein oder mit Beginn des Planungsprozesses. Die Informationen, welche Planungen und Projekte anstehen, erhalten alle über die öffentlich zugängliche Vorhabenliste. Mit der Vorhabenliste wird eine möglichst große Transparenz geschaffen und die Gelegenheit gegeben, eine Beteiligung zu geplanten Vorhaben der Stadt anzuregen.

- **braucht eine für alle Bürgerinnen und Bürger verständliche Information und Kommunikation und eine breite Öffentlichkeitsarbeit**

Grundlage aller Beteiligungsprozesse bildet das Zugänglichmachen und die weit reichende Verteilung aller wichtigen Informationen zu den Vorhaben. Die Informationen zu den jeweiligen Planungen werden früh transparent gemacht, so dass sich alle Interessierten jederzeit über den Planungsprozess und die notwendigen Hintergründe informieren können.

Im Beteiligungsprozess wird die Kommunikation so gestaltet, dass alle die Informationen verstehen können. Grundlage hierfür sind verständliche Texte und das Übersetzen wichtiger Informationsmaterialien und Beteiligungsgrundlagen in zielgruppenspezifische und leichte Sprache. Die Kommunikation richtet sich nach der jeweiligen Zielgruppe.

Um die Bürgerinnen und Bürger Darmstadts über städtische Vorhaben und geplante Beteiligungsprozesse zu informieren, führt die Wissenschaftsstadt Darmstadt eine breite Öffentlichkeitsarbeit durch. Es wird auch proaktiv und aufsuchend über Beteiligungsprozesse informiert (z. B. durch Postwurfsendungen, Anschreiben einer Zufallsauswahl, Vorstellung in Runden und Treffs etc.).

- **ist keine Einbahnstraße, sondern unterstützt auch Beteiligungswünsche und -ideen aus der Bürgerschaft**

Gute Beteiligung findet nicht nur organisiert durch den Magistrat zu städtischen Planungen und Vorhaben statt (top-down-Ansatz), sondern ermöglicht auch, dass Themen und Projektideen aus der Bürgerschaft gehört und aufgegriffen werden (bottom-up-Ansatz). Hierzu werden Spielregeln aufgestellt, die sicherstellen, dass die Themen, Ideen und Initiativen in Politik und Verwaltung auch Gehör finden (siehe Kapitel 4). Die Zusammenarbeit der Wissenschaftsstadt Darmstadt mit der Gemeinwesenarbeit ist hierbei von großer Bedeutung, da die Gemeinwesenarbeit eine wichtige Unterstützungsfunktion besitzt, um die Interessen der Betroffenen zu organisieren und den Zugang zur Vertretung der eigenen Interessen zu stärken.

- **braucht ausreichend personelle, zeitliche und finanzielle Ressourcen**

Bei der Planung der finanziellen, zeitlichen und personellen Ressourcen für ein Vorhaben sind die Bedarfe für einen möglichen Beteiligungsprozess zu berücksichtigen und sicherzustellen.

Die Wissenschaftsstadt Darmstadt hat mit der Stelle der Bürgerbeauftragten eine Struktur geschaffen, um die Verwaltung, die Politik und die Bürgerschaft bei der Planung und Durchführung von Beteiligungsprozessen zu unterstützen. Über Schulungen und einen organisierten Erfahrungsaustausch der Verwaltung zu Verfahren und Methoden der Beteiligung werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung fortgebildet.

- **ist verbindlich und verlässlich im Umgang mit den Ergebnissen**

Für die Qualität von Beteiligungsprozessen ist es von großer Bedeutung, dass verantwortlich und verlässlich mit den Ergebnissen des Beteiligungsverfahrens umgegangen wird. Voraussetzung für gelingende Bürgerbeteiligung ist, dass die Ergebnisse von Beteiligungsprozessen umfassend dokumentiert werden und alle beteiligten Akteure eine Rückmeldung erhalten, wie mit den Ergebnissen umgegangen wurde und wie die weiteren Abläufe zur Realisierung der Vorhaben gestaltet werden. Die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger legen hierfür Rechenschaft darüber ab, wie die Entscheidungen zustande kommen.

- **braucht eine Dokumentation und Evaluation<sup>9</sup> über alle Beteiligungsprozesse unter Berücksichtigung aller Perspektiven**

Die Leitlinien zur Beteiligung werden als lernende Strukturen etabliert. Dies erfordert, dass in regelmäßigen Abständen eine Nachbetrachtung und Evaluation der durchgeführten Beteiligungsprozesse stattfindet. Nach Abschluss eines Beteiligungsprozesses wird ein Feedback der beteiligten Akteure zum Prozess eingeholt und dies auch dokumentiert.

Eine Dokumentation in Form eines Bürgerbeteiligungsberichts unterstützt diesen Rahmen. Außerdem werden die regelmäßigen Bürgerbefragungen genutzt, um eine repräsentative Rückmeldung zu den Beteiligungsprozessen einzuholen.

Mit der kontinuierlichen Evaluation ist es möglich, aus bisherigen Beteiligungsprozessen zu lernen und Handlungsempfehlungen für die Zukunft abzuleiten. Hierbei ist auch die Fragestellung zu bearbeiten, welche Beteiligungsmethoden sich eignen, um gesellschaftliche und politische Teilhabe und soziale Inklusion zu unterstützen.

---

<sup>9</sup> Evaluation meint in diesem Zusammenhang die Beschreibung, Untersuchung und Bewertung der Umsetzung der Leitlinien. Sie kann sich sowohl auf die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, die Struktur, den Prozess als auch das Ergebnis beziehen. Vgl.: <http://www.fremdwort.de/suchen/bedeutung/Evaluierung>, abgerufen am 17.10.2014.