

## Ko-Kreative Entwicklung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung durch Wissenschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft

### Ein Beitrag für eine innovativere Verwaltung?

*Simon Sterbenk, Jennifer Braun*

Die Sammlung des Netzwerks Bürgerbeteiligung umfasst über 100 Städte und Gemeinden, die kommunale Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung beschlossen haben. Schon ein kurzer Blick in die Sammlung zeigt die Vielfalt der Leitlinien, Leitfäden und Handlungsanregungen, die teilweise bereits seit über zehn Jahren wie beispielsweise in Heidelberg (1) oder Karlsruhe (2) angewendet werden.

Als Kommune kann man dadurch bei der Entwicklung eigener Leitlinien für Bürgerbeteiligung Erfahrungswerte und Erkenntnisse anderer Kommunen aufgreifen und so das gewonnene Wissen in den eigenen kommunalen Kontext transferieren. Ein solcher transferbasierter Entwicklungsprozess, an dessen Ende spezifische, passgenaue Leitlinien für die eigene Kommune stehen, kann als Beitrag für eine innovativer Verwaltung angesehen werden. Vor allem dann, wenn die Entwicklung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung in einem ko-kreativen Prozess von Wissenschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft erfolgt und dabei sich ein tragfähiges Netzwerk zwischen diesen Akteuren entwickelt, aus dem heraus neue (Wissens-) Kooperation entstehen. Gemeinsam haben wir, das Innovationslabor der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und die ca. 50.000 Einwohner/innen zählende rheinland-pfälzische Stadt Speyer, einen solchen Entwicklungsprozess im Pilotprojekt »We and the City (WAY)« realisiert. Im folgenden Artikel teilen wir unsere dabei gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen für einen gelingenden Wissens- und Ideentransfer mit Ihnen.

### Die Ausgangslage

#### Universität als Akteur des (über)regionalen Innovationssystems

Durch das 2018 gestartete Projekt »[Wissens- und Ideentransfer für Innovation in der Verwaltung \(WITI\)](#)«, gefördert im Rahmen des Bund-Länderprogramms »[Innovative Hochschule](#)«, wurde an der Speyerer Universität (3) ein wissenschaftsbasiertes Innovationslabor für die öffentliche Verwaltung aufgebaut (4). Ziel des Innovationslabors ist es, Verwaltungen bei aktuellen Herausforderungen methodisch und wissenschaftlich fundiert zu unterstützen sowie innovative Lösungen zu finden. Zudem soll durch das WITI-Projekt/Innovationslabor (WITI) der Wissenstransfer, als dritte Mission der Hochschule neben Forschung und Lehre, gefördert und die Universität als Akteurin des (über)regionalen Innovationssystems und damit auch als Teil der Speyerer Stadtgesellschaft gestärkt werden. Hierfür werden konkrete Pilotprojekte als praxisorientierte Fallbeispiele, sogenannte Use Cases, konzipiert und mit Kooperationspartner/innen umgesetzt. Die Entwicklung der Leitlinien zur mitgestaltenden Beteiligung der Bürgerschaft in der Stadt Speyer erfolgte in einem solchen Pilotprojekt namens »We and the City (WAY)« (5). Die wissenschaftliche Grundlage bilden die Ansätze der TripleHelix (Etzkowitz & Leydesdorff 2000) bzw. Quadruple Helix (Carayannis & Campbell 2012), die für

einen gelingenden Wissenstransfer die Zusammenarbeit von den drei bzw. vier Akteuren Staat, Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft als notwendig erachten.



Abbildung 1: Studierende der Universität in der Speyerer Altstadt, © Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

### **Bürgerbeteiligung als gemeinsames Handlungsfeld**

In der frühen Projektphase des WAY-Pilotprojekts definierten, konkretisierten und priorisierten wir zunächst in Workshops mit Mitarbeiter/innen und Führungskräften der Stadtverwaltung wichtige Themenfelder der Stadtentwicklung – noch ohne die Beteiligung der Bürger/innen. In diesen Workshops wurde als zentrales Handlungsfeld die Bürgerbeteiligung identifiziert. Denn trotz bereits zahlreich durchgeführter Bürgerbeteiligungsvorhaben, u.a. im Kontext des Förderprogramms »Soziale Stadt« und im Bereich Nachhaltigkeit/Klimaschutz, und einer gewachsenen Beteiligungskultur in Speyer, gab es in der Stadtverwaltung kein zentrales Konzept und keine Anlaufstelle, die zum Thema Beteiligung adressiert werden konnte. So entstand die Idee, die Beteiligungskultur in Speyer zu stärken, indem Bürger/innen in einem ko-kreativen Prozess mit WITI und der Stadtverwaltung Leitlinien für Bürgerbeteiligung zu entwickeln. Diese sollen als fachbereichs- und ämterübergreifende Standards dienen und verwaltungsintern zu einer verbesserten Koordinierung beitragen.

## Die Speyerer Leitlinien für Bürgerbeteiligung

### Entwicklungsprozess der Leitlinien

Der Entwicklungsprozess der Leitlinien wurde nach sozialwissenschaftlichem Vorgehen gestaltet. Zunächst wurden anhand einer umfassenden Literaturrecherche einschlägige wissenschaftliche und praxisorientierte Publikationen gesichtet. Es schloss sich eine vergleichende Analyse von zehn Leitlinien deutscher Städte an. Die Leitlinien unterschieden sich hinsichtlich ihres Umfangs, ihrer Regelungstiefe und Perspektiven. Inhaltliche Überschneidungen und Gemeinsamkeiten zeigen sich beispielsweise in Bezug auf Instrumente der Bürgerbeteiligung wie Vorhabenliste oder Beteiligungskonzept. Auch waren häufig Grundsätze oder Methoden und Verfahren für die Bürgerbeteiligung enthalten. Ein speziell für Fragen der Bürgerbeteiligung zuständiges Gremium (»Beteiligungsbeirat«) war ebenfalls regelmäßig Bestandteil der Leitlinien. Durch die vergleichende Betrachtung konnten zudem Erfahrungswerte zu den jeweiligen Entwicklungsprozessen in den betrachteten Städten gewonnen werden.

Die so erlangten Erkenntnisse wurden in Leitfadeninterviews mit Mitarbeiter/innen der Stadtverwaltung und eines langjährigen, auf Bürgerbeteiligung spezialisierten Dienstleisters der Stadt Speyer vertieft. Ergänzt wurde der wissenschaftliche Ansatz um (ko-)kreative Workshop-Methoden, wie sie im nächsten Abschnitt erläutert werden.



Abbildung 2: Bürger/innen diskutieren beim Worldcafé des ersten Bürger/innenworkshops in der Aula der Universität Speyer, © Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Im Mittelpunkt des Prozesses standen die Bürger/innen. Besonders gut gelang die unmittelbare Interaktion und der direkte Austausch in zwei Bürgerworkshops. Für den ersten Workshop wurden die Bürger/innen in die Aula der Universität Speyer eingeladen, um die Universität als Teil der Stadt sichtbar zu machen. In dessen ersten Teil wurden die Bürger/innen mit drei kurzen Impulsvorträgen »abgeholt« (1. Must-haves von Leitlinien für Bürgerbeteiligung, 2. Praxisbeispiel: Stadt Landau in der Pfalz, 3. Bestandsaufnahme zur Bürgerbeteiligung in Speyer). Im zweiten Workshopteil konnten die Speyer/innen im methodischen Rahmen eines Worldcafés und einer sich anschließenden Fishbowl-Diskussion ihre Erfahrungen und Erwartungen an

die Bürgerbeteiligung in ihrer Stadt einbringen, etwa die frühzeitige Einbeziehung in neue städtische Projekte, die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle bei der Stadtverwaltung und die Nutzung verschiedener medialer Kanäle für die Beteiligung.

Pandemiebedingt wurde der Entwurf der Leitlinien erst etwa eineinhalb Jahre später vorgestellt und mit den Bürger/innen in einem zweiten Workshop diskutiert. Methodisch fokussierte sich dieser auf moderierte Gruppendiskussionen des Leitlinienentwurfs. Die Bürger/innen konnten sich direkt im Anschluss an die beiden Workshops an einer ergänzenden Online-Befragung beteiligen und den Entwurf online kommentieren. Das ermöglichte es, auch Bürger/innen zu erreichen, die zuvor nicht an den Workshops teilgenommen hatten. Während die beiden Online-Befragungen bereits konzeptionell als digitale Beteiligungstools geplant waren (Stichwort: E-Partizipation), musste der zweite Bürger/innen-Workshop pandemiebedingt gänzlich digital durchgeführt werden.



Abbildung 3: Meilensteine bei der Entwicklung der Leitlinien © Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Durch die wechselseitige Zusammenarbeit von Bürger/innen, Stadtverwaltung und WITI konnten passgenaue Empfehlungen für den Inhalt und Umfang der Leitlinien in Speyer formuliert werden.

### **Inhalt der Leitlinien: Von Grundsätzen über Maßnahmen bis hin zu Vorlagen**

Die Leitlinien sind auf Wunsch der Stadtverwaltung und Bürger/innen so konzipiert, dass sie beiden als »praktisch nutzbarer« Leitfaden dienen. Wichtige Bausteine der Leitlinien sind:

- Grundsätze der Bürgerbeteiligung in Speyer, die dem Dreiklang »Informieren! Beteiligen! Rückmelden!« folgen. So sollen die Bürger/innen möglichst frühzeitig, kontinuierlich, umfassend, transparent und verständlich informiert und durch geeignete digitale und analoge Formate aktiv eingebunden werden. Basis

des Zusammenwirkens von Stadtverwaltung und Bürgerschaft ist ein gemeinsamer Dialog auf Augenhöhe, der durch gegenseitigen Respekt, Offenheit und wertschätzende Kommunikation geprägt ist.

- Mit der Schaffung einer Stelle für Bürgerbeteiligung in der Stadtverwaltung, die im Haushaltsplan 2022 enthalten ist, und der Einführung einer Vorhabenliste enthalten die Leitlinien strategische Ansätze und Maßnahmen zur Verankerung der Bürgerbeteiligung in der Stadt(verwaltung).
- Regelungen zum Ablauf der Bürgerbeteiligung wie die Einführung eines Bürgervorschlags oder die Ausgestaltung der Beteiligungsprozesse anhand von Beteiligungskonzepten sind in den Leitlinien enthalten.
- Handreichungen wie Methodensammlungen, Vorlagen (z.B. Beteiligungskonzept, Bürgervorschlag, Fragebogen, Veranstaltungsevaluation), Checklisten (z.B. Veranstaltungsorganisation) und Literaturempfehlungen vervollständigen die Leitlinien.

Für deren Weiterentwicklung und der Bürgerbeteiligung insgesamt ist eine Evaluierung der Leitlinien als Arbeitsauftrag an die Stadtverwaltung in diesen formuliert.

### Wie wir zusammengearbeitet und was wir gelernt haben

Die Zusammenarbeit der Stadtverwaltung und der Universität erfolgte während des Entwicklungsprozesses zwischen dem Büro der Oberbürgermeisterin und WITI. Das Büro der Oberbürgermeisterin sorgte insbesondere für die verwaltungsinterne Kommunikation. Sie stellte so die Verfügbarkeit aller relevanter Informationen und die Passgenauigkeit der Leitlinieninhalte für die Implementierung in der Stadtverwaltung sicher. WITI übernahm die Rolle als Moderator und Impulsgeber und sorgte für den Einbezug wissenschaftlicher und fachlicher Expertise aus anderen Kommunen und dem Netzwerk Bürgerbeteiligung in den Prozess. Neben der Konzeptionierung und Moderation der Workshops sowie der Ausarbeitung und Auswertung der Online-Befragungen entwarf WITI die Leitlinien.

Die Kommunikation mit den Bürger/innen übernahmen wir gemeinsam. Insbesondere vor und nach den Workshops und Online-Befragungen erfolgte eine intensive Ansprache der Bürger/innen über verschiedene Kanäle. Einen Schwerpunkt bildeten Social Media-Beiträge auf den Facebook- und Twitter-Kanälen der Stadtverwaltung und der Universität sowie direkte Mailings an Multiplikator/innen in der Stadtgesellschaft wie Vereinsvorstände, Stadtteilbüros und sich beteiligende Bürger/innen. Die lokalen Printmedien (Tageszeitung, kostenlose Wochenzeitung, digitale Nachrichtenportale) waren durch persönliche Gespräche, Pressemeldungen und ein Pressegespräch eingebunden. Inhaltlich reichten die Postings und Meldungen von Einladungen zu den Beteiligungsformaten über die Veröffentlichung von Arbeitsergebnissen bis hin zu Statements der Oberbürgermeisterin zur Bürgerbeteiligung.

Im Projektverlauf zeigte sich, dass wir als Teil einer Universität und einer Stadtverwaltung teilweise verschiedene Handlungslogiken, Planungshorizonte und unterschiedliche Zeitbudgets haben, die unsere Kooperation beeinflussten. Hier galt es, klare Absprachen zu Anforderungen und Leistungen zu treffen, um vorhandene Ressourcen bestmöglich zu managen.

Als besondere Herausforderung zeigte sich die Covid-19-Pandemie, die während des Entwicklungsprozesses begann, und für eine zwingende Prioritätensetzungen und Fokussierung der städtischen Ressourcen auf die Bewältigung der Pandemie sorgte. Der Leitlinienprozess kam dadurch für rund ein Jahr zum Erliegen, was zu erheblichen Verzögerungen in der Umsetzung des Pilotprojekts führte. Durch eine angepasste

interne Ressourcenplanung bei WITI konnte dies auffangen und der Entwicklungsprozess erfolgreich abgeschlossen werden.

Eine transparente, regelmäßige Kommunikation zwischen den Akteur/innen, die auch Raum für die Ansprache von Problemen lässt, stärkte dabei das gegenseitige Vertrauen. Vor allem ein Mandat der Verwaltungsspitze und das Commitment für das Projekt fördern eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Mitarbeiter/innen der Stadtverwaltung und sind eine wesentliche Voraussetzung für die nachhaltige Implementierung in die alltäglichen Verwaltungsabläufe. Als hilfreich zeigte sich ferner, dass der Speyerer Stadtrat bei der Beauftragung der Stadtverwaltung zur Entwicklung der Leitlinien den vorgeschlagenen Entwicklungsprozess umfassend unterstützte und auf ergänzende Vorgaben verzichtete.

In Speyer konnte auf einer positiven Beteiligungskultur aufgebaut werden, die auf einer Vertrauensgrundlage zwischen den Bürger/innen und der Stadtverwaltung beruht und nicht durch Misstrauen geprägt ist. Hiervon profitierte der Entwicklungsprozess der Leitlinien selbst und zugleich erscheint dies als Grundbedingung für die Offenheit und Kooperationsbereitschaft der Universität, der Stadtverwaltung und insbesondere der zivilgesellschaftlichen Akteure. Dennoch stellte die Aktivierung der Bürger/innen für die Mitarbeit im Entwicklungsprozess teilweise eine gewisse Herausforderung dar, denn eine direkte Betroffenheit, beispielsweise durch ein konkretes Bauvorhaben, fehlte als Motivation und Bezugspunkt. Vielmehr bewegte man sich auf einer abstrakten Ebene, mit dem Ziel, ein Dokument mit Grundsätzen, Regeln, Instrumenten und Formaten zu erarbeiten, das primär durch seine Anwendung in der Zukunft Wirkung entfalten soll.

## Der Entwicklungsprozess als Booster für neue Kooperationen

Die offene, kreative und vertrauensvolle Zusammenarbeit bei der Entwicklung der Leitlinien förderte zudem den Aufbau eines tragfähigen lokalen Netzwerkes von WITI als Teil der Universität Speyer, Stadtverwaltung und Zivilgesellschaft, aus dem heraus neue Formate der Zusammenarbeit entstanden. Beispielsweise wirkte WITI auf Einladung der Stadtverwaltung am Beteiligungsformat Runder Tisch Nachhaltiges Speyer mit und wurde für die Begleitung der Fortschreibung des städtischen Klimaschutzkonzeptes angefragt.

Mit Akteur/innen der (organisierten) Zivilgesellschaft wie dem Offenen Kanal Speyer (Bürger/innen-Fernsehen) und zwei Bürgervereinen entstanden weitere Kooperationen. Beispielsweise begleitet der Offene Kanal das Campusfest anlässlich des diesjährigen 75. Jubiläum der Universität. Mit dem Media:Tor, einem Ort der digitalen Teilhabe in zentraler Innenstadtlage, konnte die Universität einen besonderen Kooperationspartner gewinnen, mit dem das Themenfeld mediale und digitale Kompetenzen adressiert werden kann.

Diese Beispiele zeigen, dass die ko-kreative Entwicklung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung die Öffnung der eigenen Organisation und das Bewusstsein für gemeinsames Handeln über die Organisationsgrenzen hinweg, nachhaltig fördern und somit einen Beitrag zu einer innovativeren Verwaltung leisten kann.

## Anmerkungen

---

(1) Eine Fortschreibung der Leitlinien erfolgte 2015 nach einer ersten Evaluierung (2013). Die 2018 durchgeführte zweite Evaluierung identifizierte Anpassungsbedarfe bei der konkreten Umsetzung der Leitlinien auf Prozessebene, führte aber zu keiner Änderung der Leitlinien (vgl. <https://www.heidelberg.de/hd/HD/Rat-haus/Evaluation+der+Leitlinien+Buergerbeteiligung.html>, 31.05.2022, 21:25 Uhr).

(2) Der Antrag einer Stadtratsfraktion für die Fortschreibung der Leitlinien wurde am 31. Mai 2022 im Stadtrat behandelt. Die weitere Diskussion hierzu soll im Hauptausschuss erfolgen (vgl. <https://web1.karlsruhe.de/ris/oparl/bodies/0001/downloadfiles/00637499.pdf>, 31. Mai 2022, 21:27 Uhr).

(3) Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer erforscht Staat und Verwaltung und bildet Führungskräfte für den öffentlichen Sektor aus und weiter. Mit ca. 500 Studierenden ist die von Bund und den 16 Bundesländern getragene Universität eine der kleinsten in Deutschland.

(4) Projektleitung Prof. Dr. Michael Hölscher (Lehrstuhl für Hochschul- und Wissenschaftsmanagement).

(5) Zum Projektteam gehörten: Dr. Editha Marquardt, Nora Regös, Simon Sterbenk, Dr. Rubina Zern-Breuer.

### Literatur

---

- Carayannis, Elias & Campbell, David (2009): 'Mode 3' and 'Quadruple Helix': Toward a 21st century fractal innovation ecosystem. *International Journal of Technology Management*, 46, No. 3/4, S. 201-234.
- Etzkowitz, H. & Leydesdorff, L. (2000): The Dynamics of Innovation: From National Systems and »Mode 2« to a Triple Helix of University–Industry–Government Relations. *Research Policy*, 29, No. 2, S. 109–123.

### Autor/innen

---

**Simon Sterbenk M.A.** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im WITI-Projekt der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Schwerpunkte des Verwaltungs- und Politikwissenschaftlers sind Bürgerbeteiligung, Kommunalpolitik und -verwaltung und Verwaltungsinnovation.

Kontakt

E-Mail: [sterbenk@uni-speyer.de](mailto:sterbenk@uni-speyer.de)

Tel. ++49 (0)6232 / 654 396

**Jennifer Braun** ist persönliche Referentin und Büroleiterin der Stabstelle Büro OB in der Stadtverwaltung Speyer. In den Zuständigkeitsbereich der Stabstelle fällt der Bereich Bürgerbeteiligung sowie künftig die Umsetzung der gemeinsam erarbeiteten Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung.

Kontakt

E-Mail: [jennifer.braun@stadt-speyer.de](mailto:jennifer.braun@stadt-speyer.de)

Tel. ++49 (0)6232 / 14 2447

### Redaktion eNewsletter

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung

c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Am Kurpark 6, 53177 Bonn

E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)

---

Simon Sterbenk, Jennifer Braun: Ko-Kreative Entwicklung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung durch Wissenschaft, Verwaltung und Zivilgesellschaft

eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2022 vom 07.07.2022