

Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg

Gabriele Faust-Exarchos M.A.

Altstadträtin

Tagung: Transparenz und Beteiligung

St. Virgil Salzburg

23. April 2015

heidelberg.de

Heidelberg



Kurzüberblick über Heidelberg

151.900	Einwohner/Einwohnerinnen darunter: ca. 60 % der Erwachsenen mit (Fach-) Hochschulreife
114.800	Erwerbstätige/Arbeitsplätze darunter:
99.900	im Dienstleistungssektor (87%)
19.500	in Forschung und Entwicklung (17%)
14.000	in Universität und Klinikum (12%)
39.300	Studierende
3,5 Mio.	Gäste /Jahr (620.000 mit Übernachtung)
2,3 Mio.	Menschen in der Metropolregion Rhein-Neckar (Mannheim, Heidelberg, Ludwigshafen)



31.12. 2012



Stand: Oktober 2013

Inhalt

- 1. Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung**
2. Praxisbeispiele
3. Evaluation – erste Ergebnisse



Bürgerbeteiligung – Insel guter Praxis

- Formale Beteiligung bei B-Planverfahren (BauGB)
- Stadtteilrahmenplanung
- Stadtentwicklungsplan 2015
- Innenstadtforum Einzelhandel
- Verkehrserschließung Rohrbach-Süd
- Werkstattgespräche „Stadt am Fluss“
- Zahlreiche Runde Tische

Trotzdem keine Beteiligungskultur mit Vertrauen und Akzeptanz!

 **Verstetigung der Beteiligungsangebote ist notwendig!**



Wertewandel

- Grundlegende Werthaltungen verändern sich
 - Individualisierung und Pluralisierung von Lebenslagen
 - Hohe Ansprüche an Selbstverwirklichung und Teilhabe
 - Autoritätskritische Einstellung
- Die Kraft von tradierten, gesellschaftlichen Institutionen zur Bündelung von Interessen hat abgenommen
- Anstieg des Bildungsniveaus führt zu Kompetenzzuwachs bei der Bürgerschaft
- Breiter Erfahrungsschatz in der Organisation von Protestbewegungen und in der Nutzung moderner Medien
- Städtische Themen haben wieder einen höheren Stellenwert

 **Es ist sinnvoll diese Veränderungen konstruktiv aufzunehmen**



Hintergrund der Entwicklung von Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung

- Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2015
Partizipation ist zentrales Querschnittsanliegen
- Viele gute und gelungene Beispiele für Bürgerbeteiligung seit Mitte der 1990er Jahre: Stadtteilrahmenplanung, Verkehrsforum, Runde Tische etc.
- Institutionalisierte Interessenvertretungen wie Bezirksbeiräte, Migrationsrat, Behindertenbeirat, Jugendgemeinderat, Kinderbeauftragte
- 10 Parteien/Wählervereinigungen im Gemeinderat (40 Sitze), jetzt sogar seit 2014 13 Gruppierungen (48 Sitze)
- Knappe und wechselnde Mehrheiten
- Zwei Bürgerentscheide (2008 und 2010) verunsichern → Beide Projekte waren im Gemeinderat mit Mehrheiten (2/3) beschlossen worden



Thema Konferenzzentrum



Entstehung der Leitlinien für Bürgerbeteiligung

Arbeitskreis Bürgerbeteiligung in Heidelberg (TRIALOG)

Februar 2011

von OB / GR initiiert
7 öffentliche Sitzungen
+ Arbeitsgruppen

Januar 2012

einstimmige Verabschiedung
des Arbeitsergebnisses

März bis April 2012

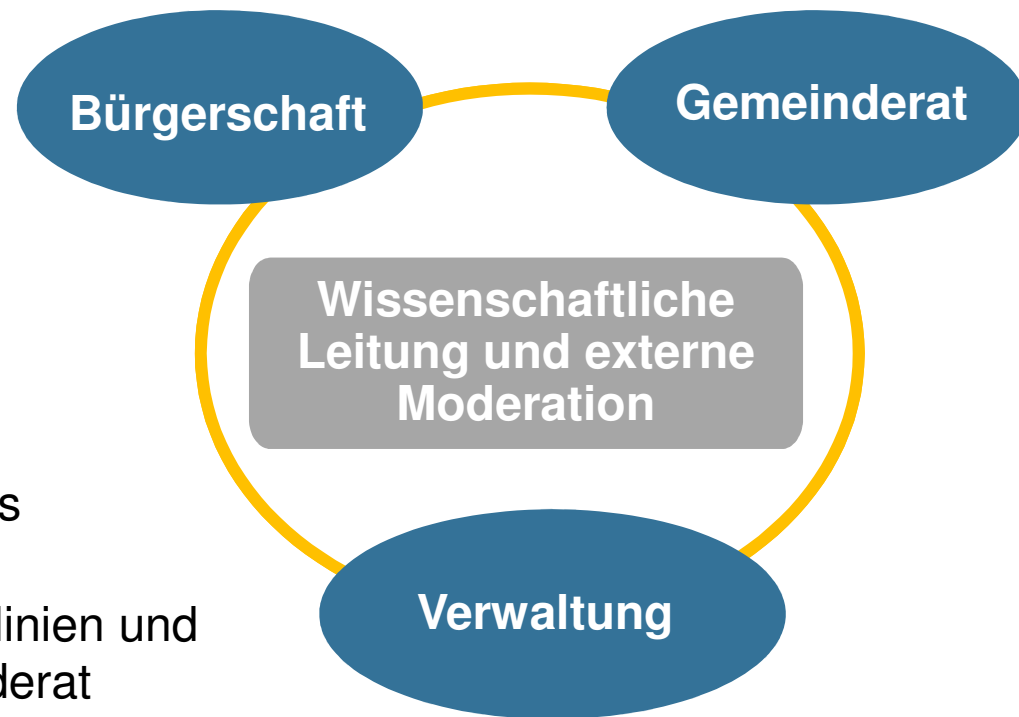
Diskussion des Leitlinienentwurfs

Juli 2012

einstimmiger Beschluss der Leitlinien und
der Satzung durch den Gemeinderat

Aktuell

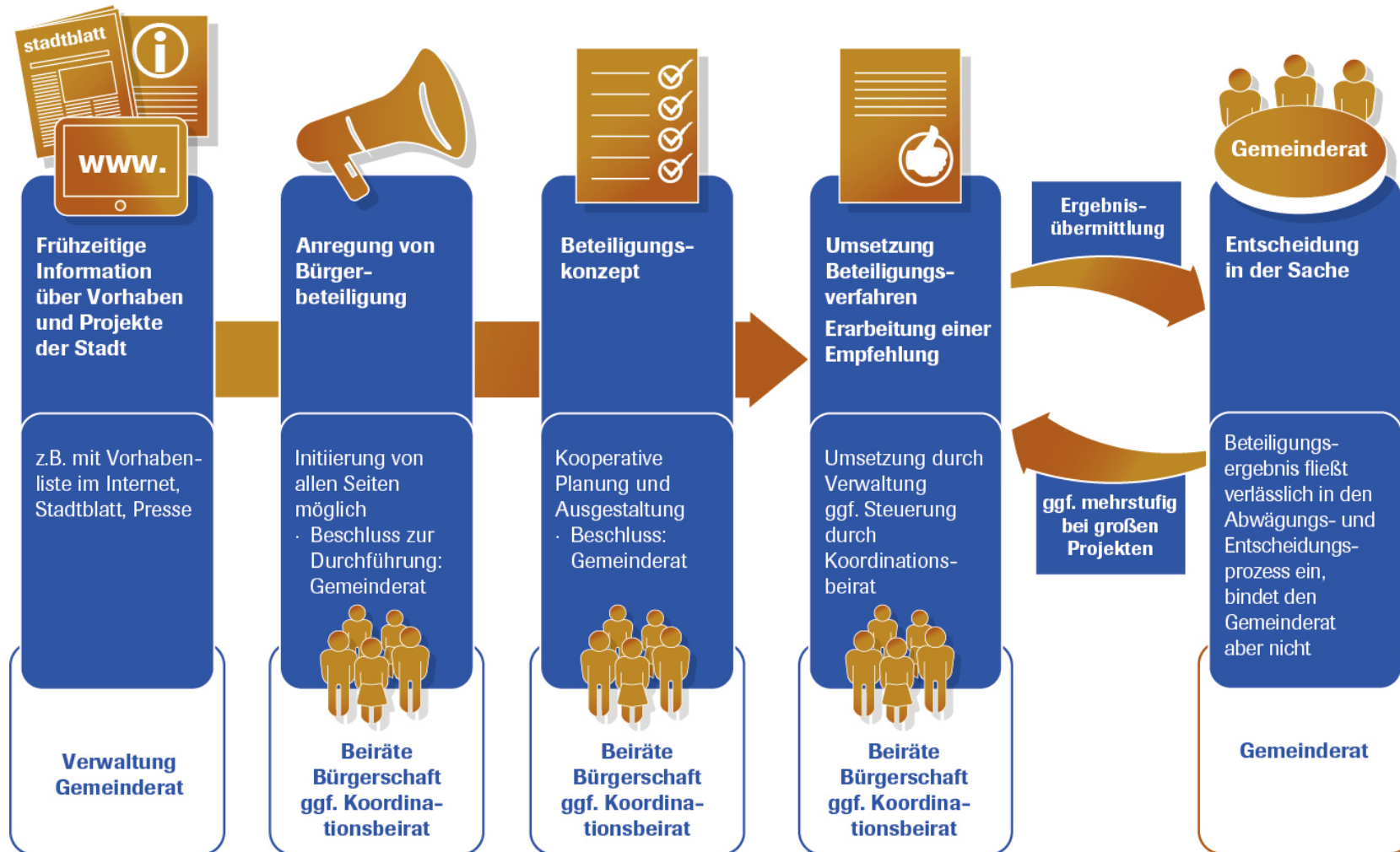
Umsetzung und Evaluation der Leitlinien



Gute Gründe für Bürgerbeteiligung

- Bürgerbeteiligung im Sinne von **Politikberatung**
- Bürgerinnen und Bürger finden bei wichtigen Zukunftsprojekten **Gehör**
- Sachverstand der Bürgerinnen und Bürger fließt **frühzeitig** in Planungsüberlegungen ein
- **Gemeinderat** erhält eher Informationen und Hinweise über Erwartungen und Bewertungen der Bürgerschaft
- Perspektiven werden erweitert und **häufig bessere Lösungen** erzielt
- **Alternativen** können aufgezeigt und entwickelt werden
- Höhere **Planungssicherheit** für alle Beteiligten





Offenlegung des Entwurfs der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung

Information und Beteiligung der Bürgerschaft

- Sonderseiten im Stadtblatt und Internet informieren über die Leitlinien
- Visualisierung der Leitlinien (Ablaufdiagramm)
- Informations- und Beteiligungsveranstaltungen für die interessierten Heidelberger Bürgerinnen und Bürger
- AK-Mitglieder informieren / diskutieren zielgruppenspezifisch (Einzel- und Gruppengespräche)
- heidelbergdirekt.de: Online-Kommentierung der Leitlinien
- Koordinationsstelle Bürgerbeteiligung beantwortet Anfragen



Offenlegung des Entwurfs der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung

Information und Beteiligung der Verwaltung

- Fach-Verwaltungskonferenz (Verwaltungsspitze)
- Hauptveranstaltung für Führungskräfte, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- Information über Beschäftigtenzeitung „HEINZ“
- Gründung einer verwaltungsinternen Projektgruppe Bürgerbeteiligung (besteht weiterhin)
- Fortbildungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- Einzelgespräche und Beratung für Kolleg/inne/n



Im Rahmen der Offenlegung gingen von Seiten der Bürgerschaft, der Stadtverwaltung und des Gemeinderats insgesamt etwa 140 Rückmeldungen ein. Alle Anregungen wurden systematisch erfasst und ausgewertet.

Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung – Zentrale Merkmale

- **Frühzeitige Information** - u.a. durch die Vorhabenliste
 - **Anregung** von Bürgerbeteiligung von allen Seiten möglich
 - Kooperative Planung des **Beteiligungskonzeptes**
 - Bürgerbeteiligung über alle Projektphasen hinweg
 - **Rückkopplung:** Kommunizieren von Ergebnissen für ein breites Meinungsbild
 - **Verbindlichkeit** von Beteiligungsprozessen
 - **Weiterentwicklung** der Leitlinien durch Auswertung durchgeführter Bürgerbeteiligungsprozesse
- ➡ zur Umsetzung/Unterstützung: **Koordinierungsstelle**



Frühzeitige Information: Die Vorhabenliste

- Projekte / Vorhaben der Stadt, bei denen ein Interesse oder die Betroffenheit einer Vielzahl von Bürger/-innen unterstellt werden kann oder ein Bürgerbeteiligungsverfahren bereits vorgesehen ist
- Veröffentlichung so früh wie möglich, i.d.R. spätestens drei Monate vor Erstberatung in den Gremien
- Quellen: Haushaltspläne, Finanzplanung, Aufträge des GR an die Verwaltung
- Vorhaben der Verwaltung
- Fachämter benennen die Vorhaben
- Gemeinderat beschließt die Vorhabenliste



Vorhabenliste wichtige Basis für frühzeitige Bürgerbeteiligung

Alle Vorhaben als PDF

Vorhabenliste

Die Vorhabenliste ist ein zentraler Bestandteil der „Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung“. Sie dient vor allem dazu, frühzeitig über die städtischen Vorhaben und Projekte zu informieren.

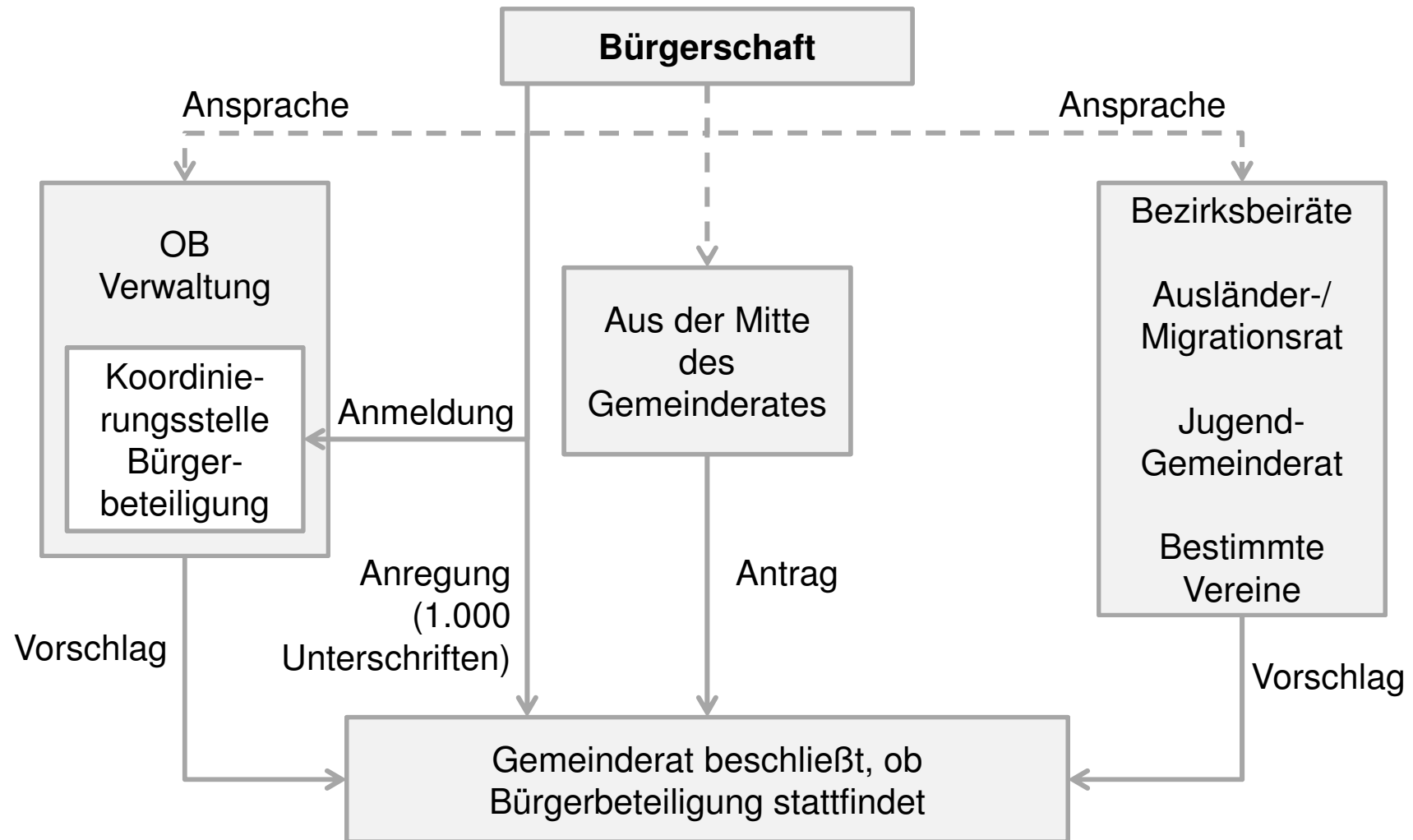
Durch Klicken auf einen der Stadtteile auf der Karte werden die Einträge der Liste unten entsprechend gefiltert. Darüber hinaus können Sie eine Freitextsuche im Vorhabentitel durchführen oder die Vorhaben nach thematischen Schwerpunkten filtern. Durch Klicken auf „Alle Filter löschen“ wird die Seite in den Anfangsstatus zurückversetzt.

★ Aktualisierter Eintrag
★ Neuer Eintrag

85 Einträge

Projekt	Datum	Stadtteil	Thema
Aufwertung der Hauptstraße mehr dazu >	★ Jun 2014	Altstadt Gesamtstädtisch	Stadtplanung/Stadtentwicklung Kultur/Freizeit Wirtschaft/Arbeit
Ausbau Fahrzeughalle Dossenheimer Landstraße 5 mehr dazu >	★ Jun 2014	Handschuhsheim Gesamtstädtisch	Kultur/Freizeit

Wer Bürgerbeteiligung anregt, fordert einen ergebnisoffenen Prozess



Kooperative Planung des Beteiligungskonzepts (Verwaltung und Bürgerschaft)

- | | |
|------------------------------|---|
| ■ Beteiligungsgegenstand | Wozu genau soll beteiligt werden? |
| ■ Prozessplanung | Wann soll beteiligt werden? |
| ■ Methoden | Wie soll beteiligt werden? |
| ■ Auswahl zu Beteiligender | Grundsätzlich die ganze Bürgerschaft; Bürger/innen / Experten je nach gewählter Methode aber auch selektiv; Expertenauswahl |
| ■ Rückkopplung | Kommunizieren von Ergebnissen für ein breites Meinungsbild |
| ■ Zeitplan / Kostenschätzung | |



Durchführung des Beteiligungsverfahrens

- Die im Beteiligungskonzept genannten Zeit- und Kostenrahmen sind verbindlich einzuhalten
- Bis zum Ergebnis des Bürgerbeteiligungsverfahrens darf in der Sache nicht entschieden werden
- GR / OB sind unverzüglich vom Ergebnis des Bürgerbeteiligungsverfahrens zu unterrichten
- Ergebnis der Bürgerbeteiligung fließt in den Abwägungs- und Entscheidungsprozess ein, bindet die Entscheidungsträger/innen aber nicht
- GR / OB müssen die abschließende Entscheidung nachvollziehbar begründen



Wann ist Bürgerbeteiligung möglich und wann nicht?

- Die Leitlinien regeln die Bürgerbeteiligung zu Vorhaben und Projekten der Stadt.
- Bürgerbeteiligung ersetzt nicht den politischen Wettstreit.
- Wenn es eine Gestaltungsfreiheit des Gemeinderats gibt, ist grundsätzlich auch Bürgerbeteiligung möglich.
- Die Umsetzung geltenden Rechts kann kein Gegenstand der Bürgerbeteiligung sein. Beispiele:
 - Innere Organisation der Gemeindeverwaltung
 - Bauvorhaben deren Genehmigung **nicht** von der Aufstellung eines Bebauungsplans abhängt



Inhalt

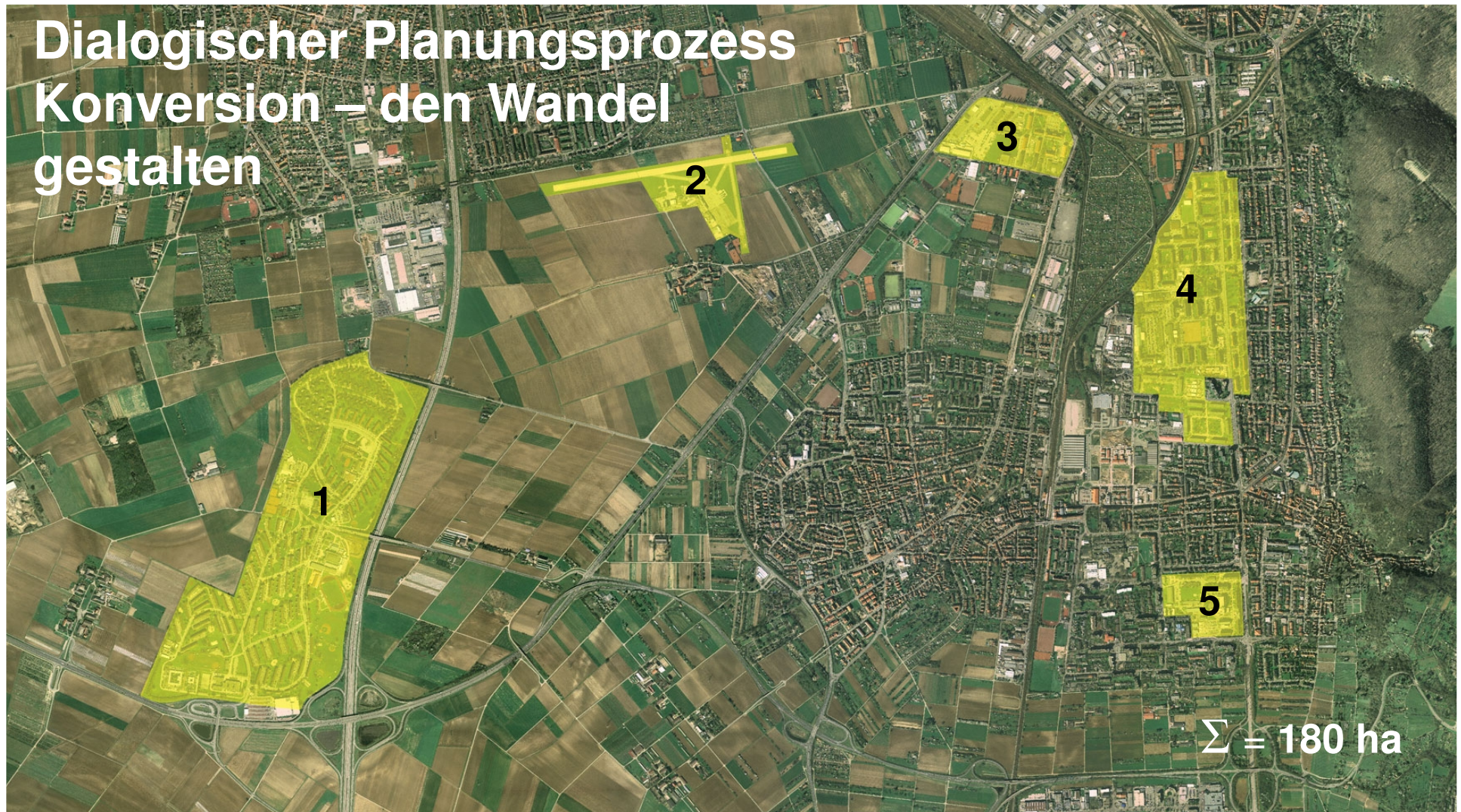
1. Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung
- 2. Praxisbeispiele**
3. Evaluation – erste Ergebnisse



Ausgewählte Beispiele

- Dialogischer Planungsprozess Konversion (US-Flächen)
- Vorhabenbezogener Bebauungsplan ehemaliges Kino und Gestaltungskonzept Theaterplatz in der Heidelberger Altstadt

Dialogischer Planungsprozess Konversion – den Wandel gestalten



- | | | |
|--|----------------------|-----------------------------|
| 1 Patrick-Henry-Village 97,2 ha | 2 Airfield 15,6 ha | 3 Patton Barracks 14,8 ha |
| 4 Mark-Twain-Village + Campbell Barracks 43,4 ha | 5 Hospital 9,3 ha | |



Dialogischer Planungsprozess Konversion der militärischen Liegenschaften

Gegenstand:

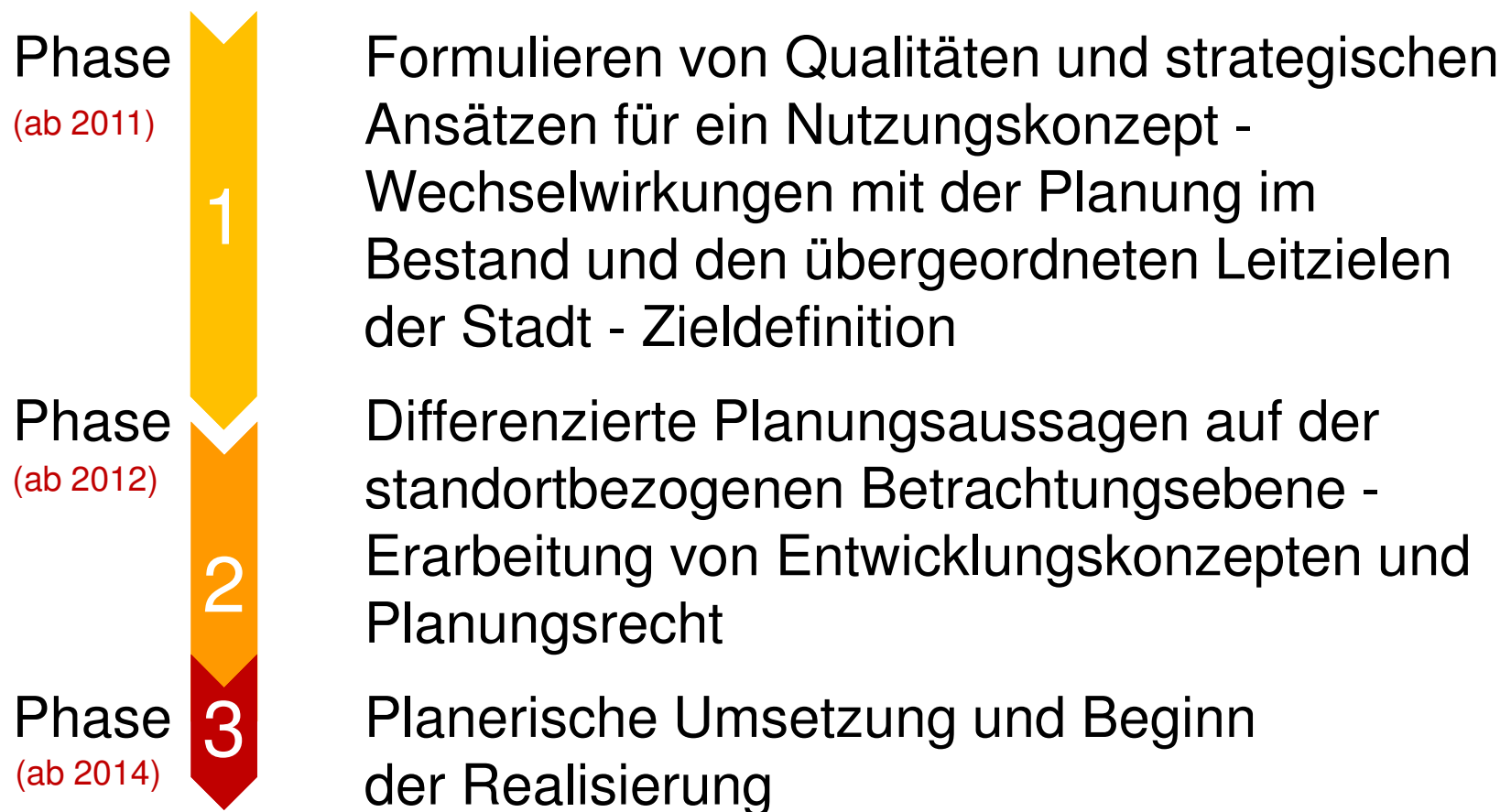
- Über 8.000 Angehörige der US-Armee und ihre Familien haben Heidelberg verlassen
- Zurück bleibt eine Fläche von fast 200 Hektar. Das entspricht der doppelten Größe der Heidelberger Altstadt

Vorgehen / Methode:

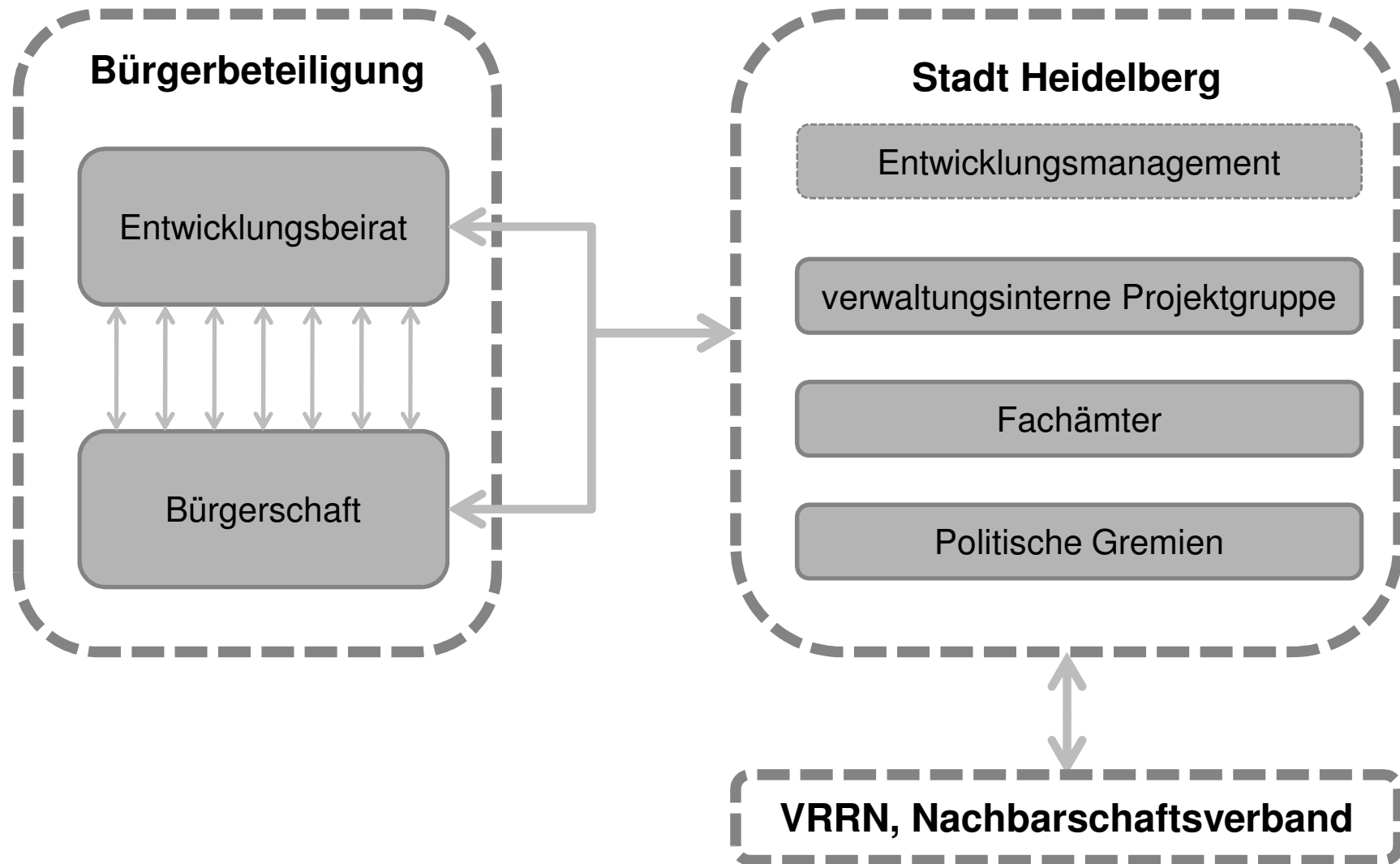
- In der ersten Phase des dialogischen Planungsprozesses wurden gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern Leitlinien für die Konversion definiert
- In der jetzigen Phase des dialogischen Planungsprozesses werden für die einzelnen Areale schrittweise Nutzungskonzepte / Masterpläne / Bebauungspläne erarbeitet



Prozessstufen



Organisatorische Struktur



Masterplan Südstadt



- Wohnen
- Wirtschaftsfläche mit opt. Wohnanteil
- Wirtschaftsfläche ohne opt. Wohnanteil
- Gemeinbedarf
- Nahversorgung
- ergänzende Nutzung im EG möglich
- straßenbegleitendes Grün
- öffentliche Freifläche
- Geschossflächenzahl GFZ

— Der Masterplan Südstadt wurde im April 2014 vom Heidelberger Gemeinderat mit großer Mehrheit beschlossen.

Mark-Twain-Village / Campbell Barracks



Stand 12.02.2014

Heidelberg-Altstadt

Theaterplatz / Hauptstraße 110

Gegenstand:

- Privater Investor kündigt Antrag auf Einleitung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans für das bisherige Kino im historischen „Wormser Hof“ an
- Ziel: Umbau des Altbaus und Rück- / Neubau des Anbaus zur Nutzung als Textilkaufhaus und Wohnungen im 2. OG / DG
- Grenzt an den Theaterplatz an, der perspektivisch neu gestaltet werden soll

Vorgehen/Methode:

- Gemeinsames Verfahren für einen Vorhaben-und Erschließungsplan und die Gestaltung des Theaterplatzes
- Koordinationsbeirat steuert Verfahren
- Planungswerkstätten / Planungsdialog



Theaterplatz / Wormser Hof Hauptstraße 110

Besonderheiten:

- Lange Vorgeschichte: Innenstadtforum, 1.000 Unterschriften für eine nicht- kommerzielle Nutzung des Theaterplatzes
- Starke Position von zwei Bürgerinitiativen, die Information und Bürgerbeteiligung einfordern
- Mit Einverständnis des Investors konnte auch die Nutzung des privaten Gebäudes in begrenztem Umfang diskutiert werden

Resonanz / Effekte:

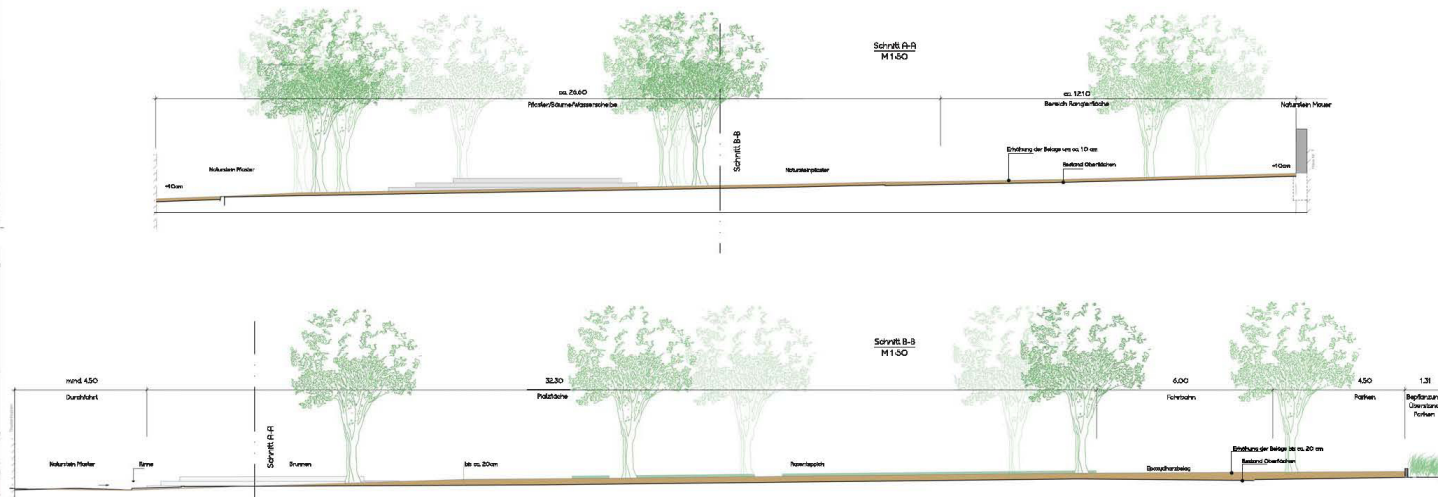
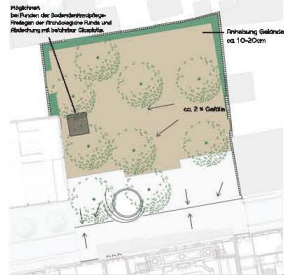
- Initiativen, Interessenträger/innen und Betroffene führen breite Diskussion
- Enge Zusammenarbeit zwischen Investor und einer Initiative wegen angestrebter Mitnutzung als Literaturhaus
- Mehrere Workshops
- Gestaltungswettbewerb Theaterplatz unter Einbeziehung der Initiativen, einstimmiges Votum für einen Gestaltungsvorschlag



Heidelberg-Altstadt Theaterplatz-Entwurf



SCHEMAZEICHNUNG ZU BODENENKIMMALPLAGE



Entwurf: Büros Elke Ukas, Karlsruhe

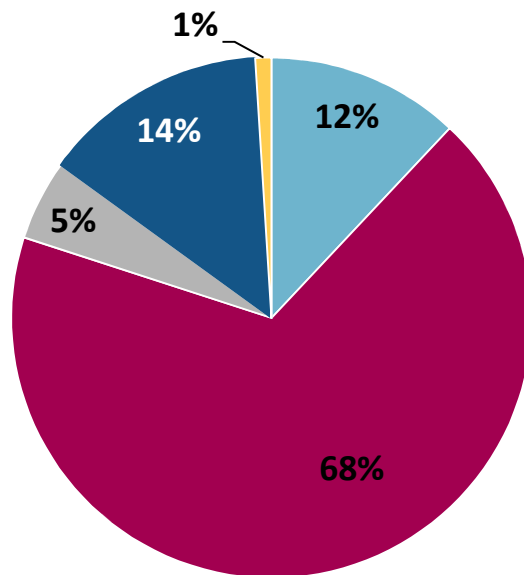
Inhalt

1. Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung
2. Praxisbeispiele
- 3. Evaluation – erste Ergebnisse**

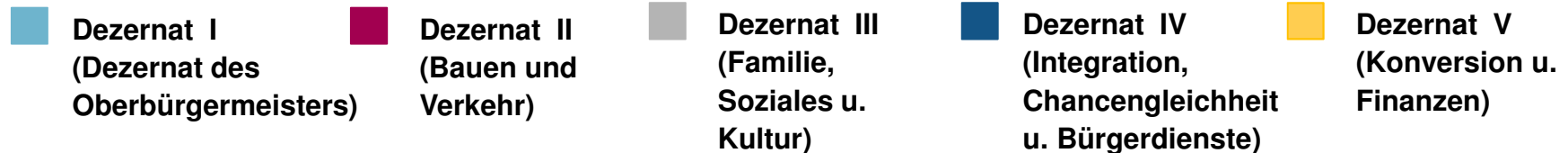
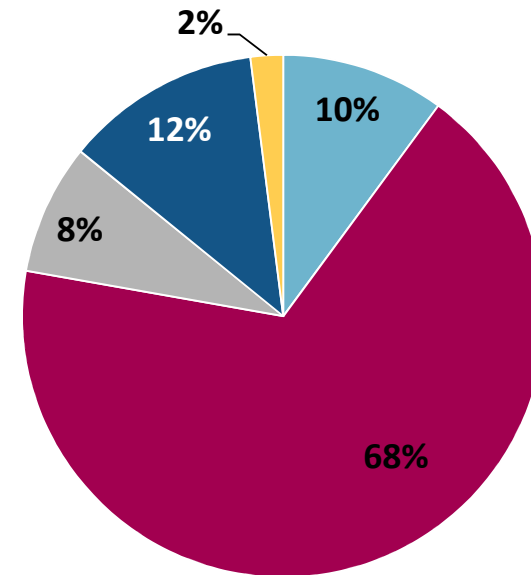


Vorhabenliste und Beteiligungsverfahren*

Vorhaben und Projekte
in der Vorhabenliste (**Gesamt 85**)



Vorhaben und Projekte mit
Bürgerbeteiligung (**Gesamt 48**)



* Stand: September 2014



Erste Erfahrungen mit der Vorhabenliste

- Die Vorhabenliste dient nicht nur der frühzeitigen Information der Bürgerinnen und Bürger. Sie ...
 - ... gibt dem Gemeinderat einen regelmäßigen Überblick, woran die Verwaltung arbeitet / welche Themen demnächst im Rahmen der politischen Beratung auf ihn zukommen werden,
 - ... macht der Verwaltung Arbeit,
 - ... sorgt aber auch für eine frühzeitige Abstimmung in der Verwaltung.
- Allgemeinverständliche Formulierungen sind wichtig
- Die Vorhabenliste lebt von ihrer Aktualität
- Die ersten Rückmeldungen sowohl aus der Bürgerschaft als auch aus dem Gemeinderat sind sehr positiv



TeilnehmerInnenbefragung

Gründe für die Beteiligung und Zufriedenheit

- Eine große Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer kommt aus Betroffenheit zu den Veranstaltungen
- Besonders groß ist der Wunsch, informiert zu werden (57%) und den eigenen Standpunkt zu äußern (39%)
- Ebenfalls sehr groß ist der Anteil (48%) derer, die ein allgemeines Interesse an der Entwicklung Heidelbergs haben
- Die einzelnen Veranstaltungen wurden in der Summe sehr positiv bewertet, so die Zufriedenheit mit der Informationsvermittlung oder mit der Möglichkeit der eigenen Meinungsäußerung.



„Schlüsselpersonenbefragung“

Zwei zentrale Aussagen

- Die mit den Leitlinien eingeschlagene Richtung, über die Vorhaben und Projekte der Stadt frühzeitig zu informieren und die verbindliche Regelung der Bürgerbeteiligung wird von nahezu allen Befragten als sehr positiv aufgefasst.
- Vertrauen zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung hat sich verbessert, ist jedoch durch eine hohe Enttäuschungsanfälligkeit geprägt. Diese „fragile“ Situation muss sich durch eine dauerhafte Umsetzung der verbindlichen Regelungen noch festigen.
 - (32 Interviews mit Vertreter/-innen aus Bürgerschaft, Politik, Verwaltung)



Heidelberg-Studie 2013

- 92% der Bürgerinnen und Bürger finden es sei wichtig oder sehr wichtig, sich an Vorhaben und Projekten der Stadt beteiligen zu können.
- 91% der Heidelberger finden, dass eine regelmäßige Bürgerbeteiligung bei Planungs- und Entscheidungsverfahren ein guter Weg sei, um das Verhältnis zwischen Bürgern und Politik zu verbessern
- 72 % der Bürgerinnen und Bürger finden es zudem wichtig bis sehr wichtig, dass sie sich persönlich an Planungen beteiligen können.

➡ Mit den Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung und deren Umsetzung wurde ein Weg eingeschlagen, der vom Großteil der Heidelberger Bürgerschaft gewünscht ist



Erfahrungen aus Sicht der Verwaltung

- Es gelingt nicht immer ausreichend, eine ausgewogene, alle Interessen / Bevölkerungsgruppen einschließende Beteiligung zu gewährleisten.
- Große Herausforderung: Bürgerbeteiligung trotz Mehrarbeit mit gegebenem Personalbesatz durchzuführen
- Sorge der zeitlichen Verzögerung von Vorhaben durch Bürgerbeteiligung
- Die Bürger können sehen, dass es auch in der Bürgerschaft selbst vielfältige Meinungen gibt.
- Konflikte werden offengelegt, können angesprochen und dadurch oft reduziert werden.
- Bürgerbeteiligung macht Entscheidungen transparenter und fördert das Verständnis zwischen Bürgerschaft und Verwaltung.
- In vielen Fällen sind Lösungen möglich, die breiter getragen werden.



Erfolgsfaktoren gelingender Bürgerbeteiligung

- Integriertes Projekt- und Beteiligungsmanagement von zentraler Bedeutung
- Mut zur Lücke haben!
- Nicht zwingend Konsens erwarten. Es geht um das Vergrößern der Schnittmenge von Interessen
- Ohne die fachplanerische Ebene ist Bürgerbeteiligung nicht möglich
- Gut aufbereitete Präsentationen und übersichtliche Dokumentation der Beteiligungsergebnisse
- Beteiligung ernst meinen (und nicht instrumentalisieren)
- Nachvollziehbare Kommunikation, wie mit den Beteiligungsergebnissen „umgegangen“ wird / wurde
- Gegenseitiges Vertrauen aller durch verbindliches Handeln schaffen
- Verantwortung aller für den Prozess und das Ergebnis



Was erweist sich bei der Entwicklung von Leitlinien als hilfreich?



- Leitlinien im „Trialog“ entwickeln
- Verständigung darüber, was genau mit Bürgerbeteiligung gemeint ist
- Ständige Rückkopplung während der Erarbeitung der Leitlinien: Bürgerschaft, Politik, Verwaltung
- Der Prozess zur Entwicklung der Leitlinien ist genau so wichtig, wie die Inhalte der Leitlinien und deren Umsetzung
- Leitlinien müssen auf die politische Kultur und Beteiligungskultur der jeweiligen Stadt zugeschnitten sein
- Verbindliche Verankerung der Leitlinien (z.B. über Satzung)
- Aus Erfahrungen Lernen – Evaluation der Leitlinien

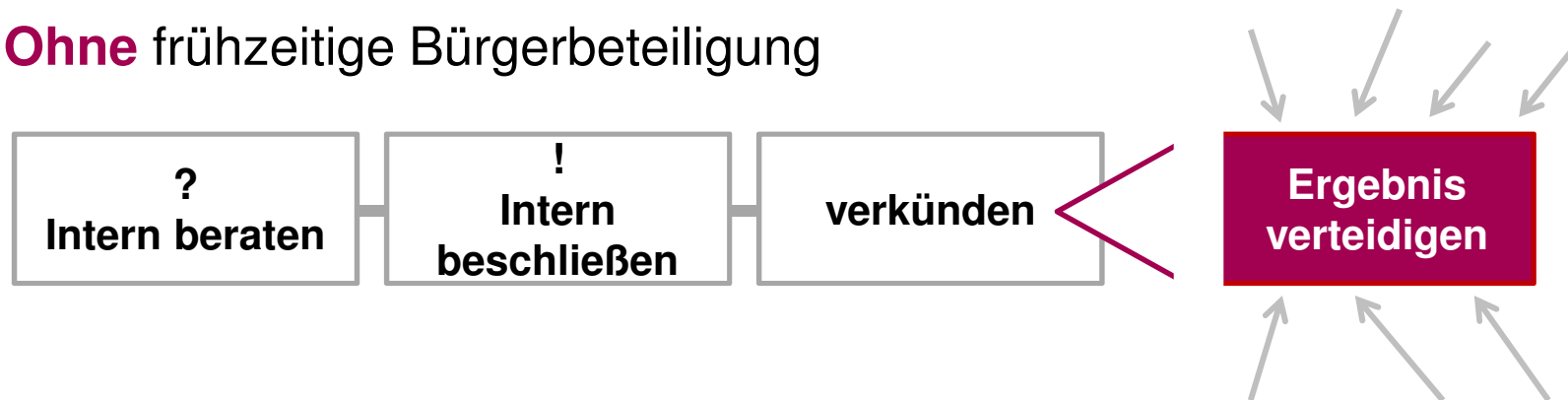
Folgerungen und Ergebnisse der Evaluation für die Leitlinien

- Die wichtigste Erkenntnis ist: Die Leitlinien haben sich bewährt und das Evaluationsergebnis ist in der Summe positiv
- Die **Vielfalt der beteiligten Interessen** muss verstärkt berücksichtigt werden
- **Fortschreibung** der Leitlinien auf Basis der Ergebnisse der Evaluation bisheriger Erfahrungen:
 - Bei größeren Vorhaben „Schlüsselpersonen“ aus der Bürgerschaft über **prozessbegleitende Arbeitsgruppen** dauerhaft einbinden
 - Verdeutlichung der Rolle der **Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung** bei der Planung und Umsetzung von Beteiligungsverfahren

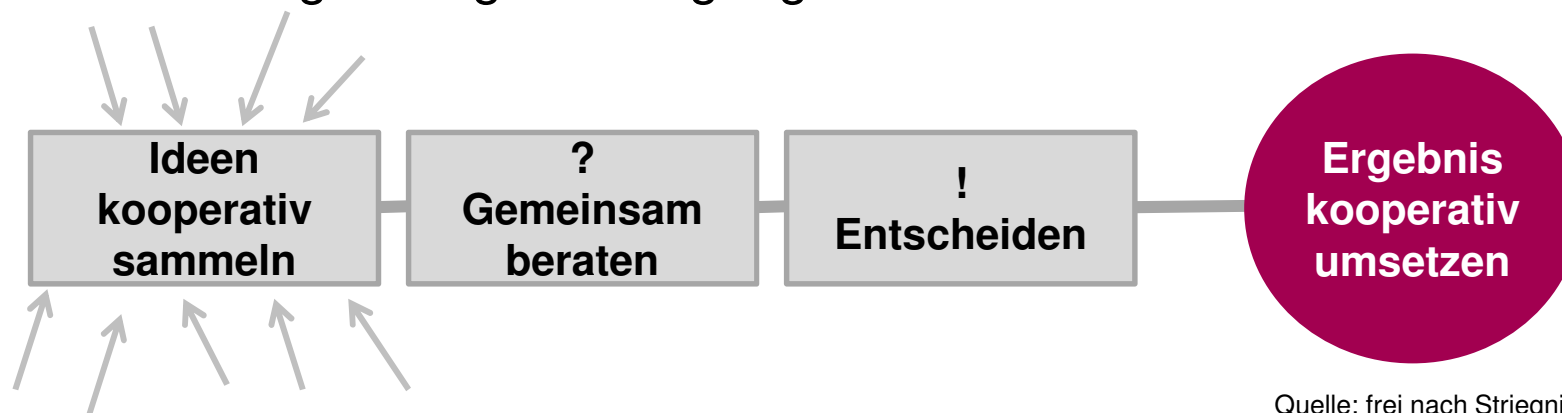


Mitgestaltende Bürgerbeteiligung = neue Arbeitsweise

Ohne frühzeitige Bürgerbeteiligung



Mit frühzeitiger Bürgerbeteiligung



Quelle: frei nach Striegnitz



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit



Kontakt

Amt für Stadtentwicklung und Statistik
Stadt Heidelberg
Prinz Carl, Kornmarkt 1
69117 Heidelberg

Mail	stadtentwicklung@heidelberg.de
Tel	06221 58-21500
Web	www.heidelberg.de



„WER AN DEN DINGEN
SEINER STADT KEINEN
ANTEIL NIMMT,
IST NICHT EIN STILLER
BÜRGER, SONDERN EIN
SCHLECHTER.“

(PERIKLES, UM 450 VOR CHR.)