



Verfahrensvorschlag

für die Bürgerbeteiligung
bei der Entscheidung
über ein Kongresszentrum
in Heidelberg



BÜRGER STIFTUNG
HEIDELBERG

Inhalt

Auftrag und Grundlagen	3
1. Verfahrensstruktur	
1.1 Akteure	4
1.2 Informations- und Wissensvermittlung	4
1.3 Beteiligungsmethoden	5
1.4 Entscheidungsprozess	5
2. Verfahrensablauf	
2.1. Beteiligungsphase 1	5
2.2. Bewertungs- und Entscheidungsphase 1	6
2.3. Beteiligungsphase 2: Standortfindung	6
2.4. Planungsphase	7
2.5. Entscheidungsphase 2	7

Auftrag und Grundlagen

Nach dem Scheitern der Pläne, ein neues Kongresszentrum in Heidelberg durch die Erweiterung der Stadthalle zu realisieren, ist eine Lage entstanden, die eine erneute Grundsatzentscheidung erfordert. Zum einen sind die in den Gutachten verwendeten Daten entweder nur auf den Standort Stadthalle eingeschränkt oder überhaupt veraltet. Sie entsprechen nicht mehr der aktuellen Situation in der Region sowie den veränderten Anforderungen an Kongresszentren.

Außerdem muss jetzt die Stadthalle als Veranstaltungsangebot und als Kostenfaktor parallel zu einem neuen Zentrum in die Überlegungen mit einbezogen werden. Eine funktionale Abstimmung dieser beiden Tagungs- und Eventzentren neben den vielen anderen Tagungsstätten in Heidelberg mit entsprechender Nutzungsdefinition und Wirtschaftlichkeitsberechnung fehlt bisher.

Die Auseinandersetzungen um die Stadthallenerweiterung mit dem Ergebnis des Scheiterns sowie die aktuellen Bemühungen in Heidelberg, Konzepte einer stärkeren Bürgerbeteiligung bei wichtigen öffentlichen Vorhaben zu entwickeln, legen dringend nahe, schon vom Beginn der Vorhabensentwicklung für ein Tagungszentrum eine breite Akzeptanz in der Stadtgesellschaft anzustreben.

Der Gemeinderat hat eine Arbeitsgruppe beauftragt, grundsätzliche Leitlinien zur Bürgerbeteiligung in Heidelberg zu entwickeln. Die Ergebnisse sollen im Jahr 2012 vorliegen. Die Bürgerstiftung hat den Auftrag des Gemeinderates angenommen, unter Verwendung der Zwischenergebnisse grundsätzlicher Überlegungen, schon im Jahr 2011 einen Verfahrensvorschlag für das Projekt Kongresszentrum vorzulegen.

Die Bürgerstiftung Heidelberg schlägt ein mehrdimensionales und mehrstufiges Verfahren vor, das von einer unabhängigen Steuerungsgruppe verantwortet wird und in dem sich gesamtstädtisches Interesse, gutachterliche Analyse und öffentliche Diskussion über einen ständigen Rückkoppelungsprozess miteinander verschränken lassen.

Planung ist nach diesem Verständnis kein einseitiger, sondern ein wechselseitiger Kommunikationsprozess zwischen Verwaltung, Politik, potentiellen Nutzern und aktiver Bürgerschaft.

Diesem Prozess liegt die Prämisse zugrunde, dass die relevanten Informationen und das notwendige Wissen aktiv zu den Bürgerinnen und Bürgern gebracht werden und nicht umgekehrt, die Bürger sich um Informationen bemühen müssen. Ebenso soll es Bürgern möglich sein, sich mit Ideen oder Wünschen aktiv in den Planungsprozess einzubringen. Dies bedeutet auch, dass ein solcher Prozess in unterschiedliche Phasen aufgegliedert, durch stufenweise Entscheidungen strukturiert werden und dem Gebot einer weitreichenden Transparenz folgen muss.

1. Verfahrensstruktur

1.1 Akteure

Für erfolgreiche Entwicklungsprozesse ist es unumgänglich, eine Vielzahl von Akteuren miteinander in Beziehung zu setzen: Investoren, potentielle Betreiber und Nutzer, die politischen Entscheidungsträger, Experten und Gutachter sowie die Bürgerinnen und Bürger. Damit ein solcher Dialog gelingt, ist es aus Sicht der Bürgerstiftung Heidelberg notwendig, durch den Gemeinderat eine Steuerungsgruppe berufen zu lassen. In dieser sollten die unterschiedlichen Interessen und Kompetenzen stellvertretend personell repräsentiert sein; sie sollte aber auch über genügend Anerkennung und Legitimation verfügen, damit sie von der überwiegenden Mehrheit der kommunalen Öffentlichkeit akzeptiert werden kann. Darüber hinaus muss sie die Möglichkeit und das Interesse besitzen, einen kommunalen Diskussionsprozess ergebnisoffen zu gestalten und die notwendigen Verfahren zu initiieren.

Die Steuerungsgruppe sollte zur Vorbereitung der Grundsatzentscheidung des Gemeinderats zunächst den Auftrag erhalten, zu prüfen, ob und in welcher Form ein neues Kongresszentrum für Heidelberg sinnvoll sein kann. Diese Prüfung ist unabhängig und ergebnisoffen durchzuführen und vor allem auf ein Leitbild der Stadtentwicklung Heidelbergs zu beziehen. Es ist zu untersuchen, ob und ggf. welchen Beitrag ein neues Kongresszentrum zur Zukunftsentwicklung Heidelbergs leisten kann.

In der Vergangenheit erhobene Daten zur Bedarfsanalyse, zu erwünschten Funktionen, möglichen Betreiberkonzepten, Kosten etc. müssen aktualisiert werden, um der Öffentlichkeit und dem Gemeinderat umfassende Informationen zu dem Problemkomplex geben zu können. Für solche Aufgaben benötigt die Steuerungsgruppe eine funktionsfähige Geschäftsstelle, die notwendige Informationen auf verschiedenen Wegen einholt, diese bündelt, den Informationsfluss in die Stadtöffentlichkeit vorbereitet, Rückkopplungsprozesse sowie öffentliche Veranstaltungen organisiert.

Der Steuerungsgruppe muss die Möglichkeit eingeräumt werden, Mitarbeiter der Geschäftsstelle auszuwählen und externe Experten für einzelne Aufgaben wie z.B. Moderation, elektronische Medien u.a.m. zu beauftragen. Als Bedingung der Möglichkeit effektiver Arbeit ist die Steuerungsgruppe mit einem entsprechenden Etat und einer weitreichenden Autonomie bei der Verfahrensgestaltung auszustatten.

1.2 Informations- und Wissensvermittlung

Bürgerinnen und Bürger verfügen über unterschiedliche Vorstellungen und Erwartungen, wie sich ihr Gemeinwesen entwickeln soll. Diese sind zwar oft sehr allgemein, diffus und vielfältig, aber beziehen sich doch auch auf die Frage, wie ihre unmittelbare Lebenswelt in Zukunft zu gestalten ist. Diese Vorstellungen über die gewollte Gegenwart und Zukunft sind eine wichtige Grundlage kommunaler Meinungsbildungsprozesse. Sie unterliegen zunächst keinerlei Rangordnung und sind zentraler Ausgangspunkt für die Akzeptanz aller Entwicklungsprozesse.

Um auf konkrete Vorstellungen Bezug nehmen zu können, bedarf es einerseits öffentlicher Veranstaltungen, in deren Rahmen die diversen Visionen und Vorschläge diskutiert und gebündelt werden können. Andererseits sind auch Ergänzungen und Konkretisierungen in Form von Fakten und Daten erforderlich. Solides Wissen über Zusammenhänge sowie eine Abschätzung von Chancen und Folgen, die bestimmte Entscheidungen für das Gemeinwesen nach sich ziehen, sind unverzichtbar. Notwendige Voraussetzungen für die Gestaltung des Entscheidungsprozesses sind zudem strategische Kenntnisse über Methoden, Planungsschritte, Verfahren etc.

All diese Wissensformen (Laienwissen, Faktenwissen, erklärendes Wissen, Expertenwissen) müssen in spezifischen Verfahren miteinander verbunden und aufeinander bezogen werden.

1.3 Beteiligungsmethoden

Die Auswahl der Beteiligungsmethoden ist entscheidend für die öffentliche Akzeptanz eines Projekts. Hierbei kann man auf eine Vielzahl unterschiedlicher Methoden zurückgreifen. Hilfreich sind z.B. Workshops, Bürgerforen oder die sich gegenwärtig entwickelnden Online-Bürgerbeteiligungsverfahren (E-Partizipation). Die Methoden müssen so ausgewählt und angewandt werden, dass die Einbeziehung aller interessierten Bürgerinnen und Bürger sichergestellt ist: Die Information kommt zum Bürger nicht der Bürger zur Information. Das kann u.a. durch Einrichtung eines zentralen Orts der Information garantiert werden. In Frage kommt etwa ein Ladenlokal in der Hauptstrasse oder auch ein temporär aufgestellter Container am Uni- oder Bismarckplatz. An diesem Ort werden alle vorhandenen Informationen gesammelt und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Als funktionale Medien kommen Stellwände, Computer, schriftliche Gutachten, Visionen, Pläne und vieles andere in Frage.

1.4 Entscheidungsprozess

Komplexe, langfristige und das gesamte Gemeinwesen betreffende Vorhaben bedürfen in besonderem Maße einer breiten Legitimation. Dies bedeutet, dass solche Prozesse einerseits durch klare Entscheidungen der politischen Vertretung (Gemeinderat) getragen werden müssen.

Darüber hinaus sollten aber von Beginn an definierte Zwischenschritte mit Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger vorgesehen werden. Die Steuerungsgruppe hat die Anregungen der Bürger in transparenter Weise zu dokumentieren, sie zu prüfen und ggf. nachvollziehbar in die Planungen einzuarbeiten. Auf einer solchen Grundlage kann der Gemeinderat an den wichtigen Punkten der Entwicklung entscheiden, ob und wie der Prozess weiter geführt werden soll.

In einer folgerecht aufgebauten Entscheidungsstruktur sollen die einzelnen Verfahrensschritte diskutiert und eventuell nochmals neu ausgestaltet werden, und zwar ohne das Gesamtprojekt immer wieder in Frage zu stellen. Am Ende des Prozesses bedarf es einer abschließenden Entscheidung durch den Gemeinderat.

2. Verfahrensablauf

Überträgt man die vorgeschlagene Struktur nun auf einen möglichen Verfahrensablauf, in dessen Rahmen die jeweiligen Problemlagen miteinander zu vernetzen sind, dann lässt sich aus Sicht der Bürgerstiftung Heidelberg der Prozess in 5 Phasen unterteilen. Jede dieser Phasen wird noch einmal einzelne Entscheidungsstationen umfassen, deren genaue Bestimmung sich erst im Laufe des Gesamtprozesses herausstellen wird.

2.1 Beteiligungsphase 1 (4 – 6 Monate)

Zu Beginn beschließt der Gemeinderat die Bildung der Steuerungsgruppe. Hinsichtlich der Zusammensetzung schlägt die Bürgerstiftung Heidelberg vor, zwei Mitglieder der Stadtverwaltung, je einen Interessenvertreter von Wirtschaft und Wissenschaft, zwei Vertreter der Bürgerstiftung sowie je einen Vertreter der Bürgergruppierungen BIEST und „Bürger für Heidelberg“ in diese Gruppe entsenden zu lassen. Das Entsenderecht soll den jeweils genannten Organisationen zustehen. Die IHK soll den Vertreter der Wirtschaft, die Universität den Vertreter der Wissenschaft benennen. Als Vertreter der Stadt schlägt die Bürgerstiftung einen Bürgermeister und den Bürgerbeteiligungsbeauftragten vor.

Die so zusammengesetzte Steuerungsgruppe übernimmt die Verantwortung für das Beteiligungsverfahren. Sie ist nicht weisungsgebunden und soll einen Vorsitzenden als zusätzliches Mitglied bestimmen. Die Bürgerstiftung empfiehlt, für den Vorsitz eine weithin anerkannte Persönlichkeit zu gewinnen, die (möglichst) über Erfahrung in der Moderation öffentlicher Entscheidungsprozesse verfügt.

Die Steuerungsgruppe sollte zunächst das Thema Kongresszentrum im Rahmen einer oder zweier öffentlicher Veranstaltungen wieder in den kommunalen Diskurs einführen, die Chancen und Schwierigkeiten, die sich hiermit verbinden, umreißen und den Startschuss für eine öffentliche Diskussion zu dieser Thematik geben. Sie sammelt im Dialog mit Experten, Institutionen, Bürgern und der Stadtverwaltung die zentralen Informationen und Meinungen und wertet sie aus. Sie stellt Informationsmaterial für die Öffentlichkeit zusammen, überarbeitet dieses im Prozess der Bürgerbeteili-

gung und formuliert schließlich eine Beschlussempfehlung für den Gemeinderat.

Die Steuerungsgruppe sollte über ein zentrales Büro in der Stadt verfügen (Pavillon oder Ladenlokal auf der Hauptstrasse). Dieser Sitz dient gleichzeitig als Informationszentrum (feste Sprechstunden, Infotafeln, Möglichkeiten zum Meinungsaustausch, Computer usw.). Auf diese Weise wird – unterstützt von anderen noch zu entwickelnden Maßnahmen – nicht nur die zentrale Bedeutung, die das Thema für die Stadt hat, deutlich, sondern es kann auch sichtbar und wirkungsvoll ins öffentliche Bewusstsein gebracht werden.

Zunächst ist es wichtig, die relevanten Fakten im Zusammenhang mit der Planung eines Kongresszentrums zu erheben und das entsprechende Expertenwissen zu generieren. Die Vergabe von dazu erforderlichen Gutachten erfolgt durch die Steuerungsgruppe. Die diesem Arbeitsschritt zu verdankenden Ergebnisse werden zusammengefasst und bilden die Grundlage für weitere Planungen. Die Schwerpunkte der Vorstellungen und Erwartungen der Heidelberger Bürgerinnen und Bürger bezüglich möglicher Funktionen und Dimensionen eines Kongresszentrums sollen mit Hilfe öffentlicher Veranstaltungen (hier ist evtl. ein Anschluss an die Reihe „Wissen schafft Stadt“ denkbar), von Online-Verfahren oder Planspielen sowie Diskussionen mit Experten o.a. gebündelt und konkretisiert werden.

In diesen Erkundungsprozess müssen auch Konzepte aus anderen Städten zu einem Kongresszentrum im Sinne polyfunktionaler, flexibler Komplexe für Wissenschaft, Wirtschaft, Kultur und Begegnung einbezogen werden. Es gilt im Zuge einer Bestandsaufnahme zu prüfen, ob und ggf. welche erwünschten Möglichkeiten von der Stadthalle sowie den anderen in Heidelberg für Tagungen etc. genutzten Räumlichkeiten nicht abgedeckt werden können.

Ergebnisse dieser Phase sollten sein

- den möglichen Beitrag eines neuen Zentrums zur Weiterentwicklung Heidelbergs konkret zu definieren und in eine Prioritätenliste von Maßnahmen der Stadtentwicklung einzuordnen,
- mögliche Funktions- und Betreiberkonzepte umfassend zu dokumentieren,
- den Kostenrahmen für Errichtung und laufenden Betrieb darzustellen,
- alternative Entscheidungsmöglichkeiten zu skizzieren

2.2 Bewertungs- und Entscheidungsphase 1 (2 Monate)

Die Ergebnisse werden von der Steuerungsgruppe als Information für die Stadtöffentlichkeit in Form einer Synopse aufgearbeitet und dokumentiert. Diese Information wird mit allen am Prozess beteiligten Gruppierungen in einem öffentlichen Verfahren diskutiert und, wenn notwendig, entsprechend modifiziert.

Zum Abschluss dieser Phase formuliert die Steuerungsgruppe eine Beschlussempfehlung für den Gemeinderat, ob und ggf. mit welcher Funktion ein Kongresszentrum gebaut werden soll. Sobald ein solcher Beschluss vorliegt, kann das Verfahren der Standortfindung eingeleitet werden.

2.3 Beteiligungsphase 2: Standortfindung (4 Monate)

Nachdem der Grundsatzbeschluss gefallen ist, gilt es Vorschläge für einen dem Konzept angemessenen Standort zu sammeln. Diese sollten sowohl von Experten, möglichen Nutzern bzw. Betreibern, aber auch von Bürgerinnen und Bürgern eingeholt werden.

Nach einer Prüfung durch die Steuerungsgruppe mithilfe des Expertenwissens der Stadtverwaltung sollten in öffentlichen Veranstaltungen (Hearings, Foren mit Befürwortern und Gegnern, evtl. Workshops und Ortsbegehungen) die Standortalternativen mit Vor- und Nachteilen vorgestellt und diskutiert werden. Relevante Ergebnisse dieses Austausches bezieht die Steuerungsgruppe in die Erarbeitung von konsensfähigen Standortvorschlägen ein.

Diese Vorschläge werden der Öffentlichkeit präsentiert und wiederum intensiv diskutiert. Erkenntnisse aus diesen Diskussionen arbeitet die Steuerungsgruppe in einen konkreten Standortvorschlag ein – evtl. mit einer Alternative. Dieser Vorschlag wird dem Gemeinderat zur Entscheidung vorgelegt.

2.4 Planungsphase (6 Monate):

Im Falle eines positiven Gemeinderatsbeschlusses sollte es nun zu einem Architektenwettbewerb kommen. Die Ausschreibung und die Bedingungen des Wettbewerbs werden von der vorgesehenen Jury im Benehmen mit der Steuerungsgruppe festgelegt. Der Vorsitzende der Steuerungsgruppe soll als Sachpreisrichter der Jury angehören.

Das Ergebnis des Wettbewerbs wird zunächst dem Gemeinderat und anschließend öffentlich präsentiert. Die Steuerungsgruppe fordert die Bürgerinnen und Bürger zu Stellungnahmen auf. Nach einer Prüfung der Stellungnahmen fertigt sie als Gesprächsgrundlage für alle am Wettbewerb Beteiligten erneut eine Synopse an. Steuerungsgruppe, Jury und Wettbewerbssieger legen dem Gemeinderat einen gemeinsamen Vorschlag zur abschließenden Entscheidung vor.

2.5 Entscheidungsphase 2

Der Gemeinderat entscheidet. Das baurechtliche Verfahren wird eingeleitet.



26. November 2011

→ Der Verfahrensablauf in 12 Schritten

