

Stadt Heidelberg

Drucksache:
0294/2014/BV

Datum:
30.10.2014

Federführung:
Dezernat II, Amt für Stadtentwicklung und Statistik

Beteiligung:
Dezernat I, Personal und Organisationsamt
Dezernat I, Rechtsamt

Betreff:

**Evaluation der „Leitlinien für mitgestaltende
Bürgerbeteiligung in Heidelberg“**

Beschlussvorlage

Beratungsfolge:

Gremium:	Sitzungstermin:	Behandlung:	Zustimmung zur Beschlussempfehlung:	Handzeichen:
Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss	19.11.2014	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	
Haupt- und Finanzausschuss	03.12.2014	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	
Gemeinderat	18.12.2014	Ö	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> ohne	

Beschlussvorschlag der Verwaltung:

Der Stadtentwicklungs- und Verkehrsausschuss und der Haupt- und Finanzausschuss empfehlen folgenden Beschluss des Gemeinderats:

- 1. Die Evaluationsergebnisse des Arbeitskreiseses Bürgerbeteiligung (Anlagen 01 bis 04) werden zur Kenntnis genommen.*
- 2. Die entsprechend den Vorschlägen des zusammenfassenden Evaluationsberichts (Anlage 01) geänderte Fassung der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung (Anlage 05) wird beschlossen.*
- 3. Die 1. Satzung zur Änderung der Satzung über Verfahrensregeln für Bürgerbeteiligung bei Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats (Anlage 06) wird beschlossen.*
- 4. Die erste Änderung der Verwaltungsvorschrift über Verfahrensregeln für Bürgerbeteiligung bei Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des Oberbürgermeisters (Anlage 08) wird beschlossen.*

Finanzielle Auswirkungen:

Bezeichnung:	Betrag:
Ausgaben / Gesamtkosten:	
Evaluation	Ca. 22.000 €
Arbeitskreis Bürgerbeteiligung	Ca. 26.000 €
gesamt	Ca. 48.000 €
Einnahmen:	
Keine	
Finanzierung:	
• Ansatz in 2013 und 2014	je 50.000 €
• Ansatz im Finanzplanungszeitraum	100.000 €

Zusammenfassung der Begründung:

In den beschlossenen Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in Heidelberg heißt es unter 10.1: „Um die Qualität, Angemessenheit und Praktikabilität der Leitlinien sicher zu stellen, werden sie in einem ex-post-Verfahren einmal jährlich durch eine dialogisch besetzte Arbeitsgruppe (Bürgerschafts-, Verwaltungs- und Gemeinderatsvertreter/innen) evaluiert“ (siehe Beschluss des Gemeinderats 0394/2010/BV). Die Evaluationsergebnisse liegen nun vor. Daraus wurden Änderungsvorschläge für die Leitlinien, die Satzung und die Verwaltungsvorschrift abgeleitet.

Begründung:

1. Zielsetzung

Der Gemeinderat hat am 24.7.2013 (BV 0274/2013) die Weiterführung des Arbeitskreises Bürgerbeteiligung beschlossen und mit der Begleitung der Evaluation der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung beauftragt (zur Vereinfachung steht der Begriff „Leitlinien“ hier für die Leitlinien sowie für die entsprechende Satzung und Verwaltungsvorschrift). Die Ergebnisse der verschiedenen Bausteine der Evaluation und ein Gesamtbericht sind als Anlagen beigefügt.

Zielsetzung des Evaluationsverfahrens ist es, möglichst frühzeitig aus den Erfahrungen bei der Umsetzung der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung zu lernen und daraus Folgerungen abzuleiten, die einerseits zu einer erfolgreichen Anwendungspraxis beitragen, andererseits Anhaltspunkte für eine etwaige Weiterentwicklung / Optimierung der Leitlinien geben. Vor diesem Hintergrund startete die erste Evaluation bereits ein Jahr nach Inkrafttreten der Leitlinien. Dieser frühe Zeitpunkt ermöglicht es, aus den allerersten Erfahrungen zu lernen, führt aber auch dazu, dass die Anzahl insbesondere größerer Beteiligungsverfahren, von denen berichtet werden kann, noch „überschaubar“ ist.

2. Zentrale Ergebnisse aus dem Evaluationsbericht

Die Evaluation setzte sich aus den folgenden Bausteinen zusammen:

1. Daten zur Vorhabenliste und den durchgeführten Beteiligungsverfahren (vgl. Anlage 04: Verwaltungsinterner Evaluationsbericht. Kap. 1 und 2)
2. Evaluationsbericht auf Basis der Schlüsselpersonen- / Expertenbefragungen (Anlage 02)
3. Bürgerbeteiligung aus Sicht der Beteiligten (Anlage 03)
4. Repräsentative Bevölkerungsbefragung im Rahmen der Heidelberg Studie 2013 (liegt dem Gemeinderat bereits vor)
5. Erfahrungsberichte der Verwaltung (vgl. Anlage 04: Verwaltungsinterner Evaluationsbericht. Kap. 3 bis 5)

Die einzelnen Ergebnisse wurden dem Arbeitskreis Bürgerbeteiligung vorgestellt und von der Arbeitskreisleitung in einem Evaluationsbericht zusammengefasst (Anlage 01). Als wichtigste Erkenntnis wird dargelegt, dass sich die Leitlinien bewährt haben und das Evaluationsergebnis in der Summe positiv ausfällt. Im Folgenden werden die Ergebnisse der einzelnen Bausteine der Evaluation in aller Kürze zusammengefasst. Zur genaueren Information wird auf den zusammenfassenden Evaluationsbericht (Anlage 01) beziehungsweise auf die detaillierten Einzelberichte (Anlagen 02 bis 04) verwiesen.

2.1. Daten zur Vorhabenliste und den durchgeführten Beteiligungsverfahren (vgl. Anlage 04: Verwaltungsinterner Evaluationsbericht Kap. 1 und 2)

Vorhabenliste

Insgesamt wurden 2013 von den Fachämtern der Verwaltung 89 Vorhaben und Projekte auf der Vorhabenliste veröffentlicht. Dabei spielt es keine Rolle, ob Bürgerbeteiligung bereits vorgesehen ist oder nicht. Vielmehr werden alle Projekte und Vorhaben der Stadt Heidelberg aufgenommen, bei denen das Interesse einer Vielzahl der Bürgerinnen und Bürger angenommen werden kann. Die meisten Vorhabenblätter (70%) sind aus dem Bereich „Bauen und Verkehr“ (Dezernat II), 15% sind aus dem Dezernat des Oberbürgermeisters, 11% aus dem Dezernat IV „Integration, Chancengleichheit und Bürgerdienste“ und 4% aus dem Dezernat III „Familie, Soziales und Kultur“.

Die Vorhabenliste erweist sich als ein wichtiges Instrument zur frühzeitigen Information der Bürgerschaft. Im Jahr 2013 wurde die Vorhabenliste im Internet etwa 3.000mal von 1.600 verschiedenen Besuchern außerhalb der Verwaltung aufgerufen und es wurden mehr als 30.000 Seiten angeschaut. Die ersten Rückmeldungen aus der Bürgerschaft sind sehr positiv. Darüber hinaus dient die Heidelberger Vorhabenliste vielen Städten, die ihre frühzeitige Information verbessern und Bürgerbeteiligung verstetigen wollen als Vorbild.

Durchgeführte Beteiligungsverfahren

Insgesamt wurden 2013 rund 33 Vorhaben und Projekte mit Bürgerbeteiligung gemeldet. Der größte Teil (82% der Projekte) wird dem Dezernat II „Bauen und Verkehr“ zugeordnet. Im Einzelnen entfielen auf die Bereiche Stadtplanung/Stadtentwicklung 14 Projekte, auf die Bereiche Bauen/Wohnen 7 Projekte, auf den Bereich Bildung/Wissenschaft 4 Projekte, auf den Bereich Umwelt/Energie 3 Projekte, auf den Bereich Mobilität/Verkehr 2 Projekte und jeweils 1 Projekt auf die Bereiche Kinder/Jugend/Familie, Kultur bzw. Soziales/Senioren. Bei den Bürgerbeteiligungsverfahren kamen verschiedene Methoden zum Einsatz, z.B. Bürgerforen, Workshops, Runde Tische, Planungswerkstätten und Informationsveranstaltungen mit anschließender Diskussion. Die Teilnehmerzahl der einzelnen Veranstaltungen schwankte in der Regel zwischen 40 und 90, im Einzelfall auch über 200. Bei zwei Projekten wurde ein Koordinationsbeirat eingerichtet, bei weiteren Verfahren gibt es prozessbegleitende Arbeitsgruppen (vgl. 3.2).

2.2. Evaluationsbericht auf Basis der Schlüsselpersonen- / Expertenbefragungen (Anlage 02)

Die mit den Leitlinien eingeschlagene Richtung über die Vorhaben und Projekte der Stadt frühzeitig zu informieren und die Bürgerbeteiligungsverfahren verbindlich zu regeln, wird nach dem von Herrn Prof. Klages vorgelegten Bericht von nahezu allen Befragten - so genannten Schlüsselpersonen (32 Interviews) - als sehr positiv bewertet. Grundsätzlich habe sich das Vertrauen zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung verbessert, sei jedoch auch durch eine hohe Enttäuschungsanfälligkeit geprägt. Diese „fragile“ Situation müsse sich durch eine dauerhafte Umsetzung der verbindlichen Regelungen noch weiter festigen.

2.3. Bürgerbeteiligung aus Sicht der Beteiligten (Anlage 03)

Unter der Leitung von Frau Prof. Vetter wurden mithilfe von standardisierten Fragebögen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer von insgesamt 13 Beteiligungsveranstaltungen schriftlich befragt. Der größte Anteil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer kommt dem Bericht von Frau Prof. Vetter zur Folge auch aus Betroffenheit zu den Veranstaltungen. Besonders groß ist auch der Wunsch informiert zu werden (57%) und den eigenen Standpunkt zu äußern (39%). Ebenfalls sehr groß ist der Anteil (48%) derer, die auch ein allgemeines Interesse an der Entwicklung Heidelbergs haben.

Die einzelnen Veranstaltungen wurden in der Summe sehr positiv bewertet, etwa was die Zufriedenheit mit der Informationsvermittlung oder mit der Möglichkeit die eigene Meinung einzubringen anbelangt.

2.4. Repräsentative Bevölkerungsbefragung im Rahmen der Heidelberg Studie 2013

In der Heidelberg-Studie vom Herbst 2013 wurde zum ersten Mal repräsentativ erhoben, was die Bevölkerung Heidelbergs insgesamt zum Thema „Bürgerbeteiligung“ denkt. 92% der Bürgerinnen und Bürger finden es sei wichtig oder sehr wichtig, sich an Vorhaben oder Projekten der Stadt, z.B. an Runden Tischen oder anderen Veranstaltungen beteiligen zu können. Ähnlich finden 91% der Heidelberger, dass eine regelmäßige Bürgerbeteiligung bei Planungs- und Entscheidungsverfahren ein guter Weg sei, um das Verhältnis zwischen Bürgern und Politik in Heidelberg zu verbessern. Parallel dazu spricht sich auch eine deutliche Mehrheit der Bürgerschaft für mehr Volksabstimmungen aus, unabhängig von der jeweiligen Altersgruppe und über Parteigrenzen hinweg. Das heißt, Bürgerbeteiligung über die repräsentativen Beteiligungsformen hinaus wird von den Bürgern in Heidelberg als sehr positiv und sehr wichtig angesehen. Folglich wurde mit den Leitlinien für Bürgerbeteiligung und der damit verbundenen Stärkung der Bürgerbeteiligung offenbar ein Weg eingeschlagen, der vom Großteil der Bürgerschaft gewünscht ist.

2.5. Erfahrungsberichte der Verwaltung (vgl. Anlage 04: Verwaltungsinterner Evaluationsbericht. Kap. 3 bis 6)

Bürgerbeteiligung, so der Bericht der verwaltungsinternen Projektgruppe Bürgerbeteiligung, sorgt für mehr Transparenz und oft für mehr Akzeptanz des Verwaltungshandelns in der Bürgerschaft. Sie kann damit zu einer positiven Wahrnehmung der Verwaltung beitragen. Bürgerbeteiligung wird als komplex und aufwändig beschrieben und berge Risiken, die durch eine gute Vorbereitung minimiert oder verhindert werden können. Bürgerbeteiligung hat nach den ersten Erfahrungen der Stadtverwaltung dazu beigetragen, dass tragfähige Ergebnisse erzielt oder diese besser akzeptiert wurden.

Durch Bürgerbeteiligung entsteht zusätzlicher Personal-, Organisations- und Kostenaufwand. Nach einer verwaltungsinternen Erhebung wurden seit der Einführung der „Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung“ von den Fachämtern für die Bürgerbeteiligung zusätzlich 1208 Personentage aufgewendet. Die verwaltungsinterne Projektgruppe Bürgerbeteiligung bewertet dies wie folgt: „Um zu verhindern, dass dieser Mehraufwand sich dauerhaft auf die laufenden Aufgaben auswirkt, muss dem erhöhten Bedarf Rechnung getragen werden“.

Die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung beschreibt in ihrem Erfahrungsbericht sowohl mögliche Stolpersteine als auch Erfolgsfaktoren, die bei den bisherigen Bürgerbeteiligungsprozessen sichtbar wurden. Insgesamt zieht sie eine positive erste Bilanz. Die Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung hätten sich als hilfreiches und praxisrelevantes Instrumentarium erwiesen, um Beteiligungsverfahren gemeinsam mit den Akteuren des Dialogs aus Bürgerschaft, Verwaltung und Gemeinderat auf der Prozessebene zu steuern.

Erste Beteiligungsverfahren mit bereits vorliegenden Zwischen- oder Endergebnissen hätten gezeigt, dass häufig Lösungen gefunden wurden, die sowohl in der Bevölkerung als auch im Gemeinderat breit mitgetragen werden. Die aktive Einbindung möglichst breit gefächelter Interessens- und Bevölkerungsgruppen wird als besonders wichtig hervorgehoben.

3. Überarbeitung der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung

Die Ergebnisse dieser ersten Evaluation wurden sowohl innerhalb der Verwaltung als auch im Arbeitskreis Bürgerbeteiligung diskutiert. Daraus ergeben sich Änderungsvorschläge für die Leitlinien, die Satzung und die Verwaltungsvorschrift, die zum Beschluss empfohlen werden. Die Änderungsvorschläge der Leitlinien sind in Anlage 05 dargestellt und werden nachfolgend in Kurzform erläutert und begründet:

3.1. Anpassung des Kapitels 4 (Vorhabenliste) an den aktuellen Gemeinderatsbeschluss

Der Gemeinderat beschloss am 24.7.2013 (BV 0284/2013), dass die Vorhabenliste nur noch zweimal im Jahr komplett aktualisiert und nach Beschluss des Gemeinderats gedruckt wird. Um die frühzeitige Information über neue Vorhaben sicherzustellen, werden diese dem Gemeinderat zwischendurch als „Einzelblätter“ zum Beschluss der Veröffentlichung vorgelegt. Bereits in der Vorhabenliste eingestellte Vorhaben - so der Beschluss des Gemeinderats - werden bei Bedarf von der Verwaltung fortlaufend im Internet aktualisiert. Es wird vorgeschlagen, die Formulierung in den Leitlinien entsprechend anzupassen: „Neue Vorhaben werden mindestens halbjährlich in Papierform und mindestens vierteljährlich online veröffentlicht. Bereits aufgenommene Vorhaben sollen regelmäßig und nach Bedarf aktualisiert werden; online ist dies jederzeit und ohne Beschluss des Gemeinderats möglich.“

3.2. Erweiterung des Abschnitts 6.1 c Planungszuständigkeit der Verwaltung

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass es zielführend ist, bei größeren Vorhaben sachverständige Vertreterinnen und Vertreter aus dem Stadtteil und / oder in der Sache aktive Gruppierungen, Initiativen oder Vereine (z.B. Anwohner, Stadtteil- oder Quartiersvereine, Bürgerinitiativen, besonders betroffene Bevölkerungsgruppen) über die Beratung des Beteiligungskonzeptes hinaus in Form von prozessbegleitende Arbeitsgruppen einzubeziehen. Dies wurde in dem beigefügten Vorschlag zur Überarbeitung der Leitlinien ergänzt.

3.3. Änderung des Abschnitts 7 Inhalte des Beteiligungskonzeptes

Bisher ist unter 7.6 festgelegt, dass die Evaluationskriterien im Rahmen des Beteiligungskonzeptes bestimmt werden sollen. In der Praxis hat sich dies als nicht praktikabel gezeigt. Wie oben (3.2) beschrieben, hat sich vielmehr die Zusammenarbeit mit sachverständigen Vertreterinnen und Vertretern aus dem Stadtteil und / oder in der Sache aktiven Gruppierungen, Initiativen oder Vereinen (z.B. Anwohner, Stadtteil- oder

Quartiersvereine, Bürgerinitiativen, besonders betroffene Bevölkerungsgruppen) über die Beratung des Beteiligungskonzeptes hinaus in Form von prozessbegleitende Arbeitsgruppen bewährt. Das Kapitel 7.6 regelt nun Aufgaben und Arbeitsweise dieser Arbeitsgruppen. Die Erkenntnisse aus den prozessbegleitenden Arbeitsgruppen sollen bei der Evaluation berücksichtigt werden.

3.4. Systematischere Einbindung der Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung in die Planung der Verfahren

In den Leitlinien ist die Rolle der Koordinierungsstelle als „beratende“, „unterstützende“, oder „mitwirkende“ Funktion ausgestaltet (vgl. Abschnitt 6.1 der Leitlinien). Um verwaltungsintern die Wahrnehmung dieser Funktion zu gewährleisten, sollte die Mitwirkung beziehungsweise Mitzeichnung der Koordinierungsstelle bei Vorhaben und Projekten mit Bürgerbeteiligung durch verbindliche Regelungen sichergestellt werden. Das neu eingefügte Kapitel 10 beschreibt diese Funktion der Koordinierungsstelle und formuliert deren Aufgabenschwerpunkte auf der Basis der bisherigen Erfahrungen.

3.5. Zusammenführung der Abschnitte 7.6 und 10.1 (Evaluation der Leitlinien)

Bisher wurde das Thema Evaluation im Leitlinientext an zwei Stellen behandelt (Abschnitte 7.6 und 10.1). Es wird empfohlen im Kapitel 11.1 „Evaluation der Leitlinien“ die wesentlichen Inhalte des bisherigen Abschnittes 7.6 ebenso mit einzubeziehen wie die Erkenntnisse der prozessbegleitenden Arbeitsgruppen (neues Kapitel 7.6).

3.6. Aktualisierung des Abschnitts 10.7 Bürgerschaft bei Architektur- und städtebaulichen Wettbewerben

Der Gemeinderat beschloss am 24.7.2013 (BV 0246/2013), in welcher Form die Bürgerschaft bei städtebaulichen- oder Architekturwettbewerben eingebunden werden kann. Möglich ist etwa, dass die Bürgerinnen und Bürger bei der Formulierung der Wettbewerbsaufgabe eingebunden werden oder ein bzw. mehrere BürgerInnen als Sachpreisrichter oder als sachverständige Berater hinzugezogen werden. Welche Form der Bürgerbeteiligung stattfinden soll entscheidet der Gemeinderat im Einzelfall. Im beigefügten Entwurf wurden die Leitlinien an diese Beschlusslage angepasst.

4. Anpassung der Satzung über Verfahrensregeln für Bürgerbeteiligung im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates

Aus den hier vorgeschlagenen Änderungen der Leitlinien leiten sich entsprechende zu beschließende Änderungen der Satzung ab (vgl. 1. Änderungssatzung - Anlage 06 - und Neufassung der Satzung - Anlage 07 -).

5. Anpassung der Verwaltungsvorschrift über Verfahrensregeln für Bürgerbeteiligung bei Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des Oberbürgermeisters

Aus den hier vorgeschlagenen Änderungen der Leitlinien leiten sich entsprechende zu beschließende Änderungen der Verwaltungsvorschrift ab (vgl. 1. Änderung der Verwaltungsvorschrift - Anlage 08 - und Neufassung der Verwaltungsvorschrift - Anlage 09 -).

6. Sonstige Diskussionen zu den Leitlinien

6.1. Arbeitsgruppe zur Bürgerbeteiligung bei Bauprojekten und bei Vorhaben von rechtlich selbstständigen Einrichtungen

Auf Anregung aus der Mitte des Arbeitskreises Bürgerbeteiligung wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich mit der möglichen Anpassung der Leitlinien und der Satzung bezüglich baurechtlicher Fragen und rechtlich selbstständigen Einrichtungen befasst. Die Arbeitsgruppe besteht aus Mitgliedern des Arbeitskreises und wird durch Experten aus der Verwaltung ergänzt sowie von der Leitung des Arbeitskreises Bürgerbeteiligung begleitet. Es ist geplant dem Gemeinderat das Ergebnis der Arbeitsgruppe im Jahr 2015 vorzulegen.

6.2. Anregungen von Bürgerinitiativen

Im Rahmen der zweiten Sitzung des Arbeitskreises Bürgerbeteiligung zur Evaluation der Leitlinien wurden vom Bürgernetz Heidelberg, einem Bündnis mehrerer Heidelberger Bürgerinitiativen, Anregungen vortragen und anschließend in einem Schreiben an die Arbeitskreisleitung herangetragen, die in Anlage 10 wiedergegeben und von der Arbeitskreisleitung kommentiert werden.

Prüfung der Nachhaltigkeit der Maßnahme in Bezug auf die Ziele des Stadtentwicklungsplanes / der Lokalen Agenda Heidelberg

1. Betroffene Ziele des Stadtentwicklungsplanes

Nummer/n:	+ / -	Ziel/e:
(Codierung)	berührt:	
QU	+	Bürger/-innenbeteiligung und Dialogkultur fördern
		Begründung:
		Die Evaluation dient der Verbesserung und Verstärkung der Beteiligungsmöglichkeiten für Heidelberger Bürgerinnen und Bürger

2. Kritische Abwägung / Erläuterungen zu Zielkonflikten:

Keine

gezeichnet
Bernd Stadel

Anlagen zur Drucksache:

Nummer:	Bezeichnung
01	Evaluationsbericht zu den Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung (Zusammenfassung)
02	Evaluationsbericht auf Basis der Schlüsselpersonen- / Expertenbefragungen
03	Bürgerbeteiligung aus Sicht der Beteiligten - Ergebnisbericht
04	Verwaltungsinterner Evaluationsbericht
05	Geänderte Fassung der Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung
06	1. Satzung zur Änderung der Satzung über Verfahrensregeln für Bürgerbeteiligung bei Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats
07	Neufassung der Satzung mit gekennzeichneten Änderungen
08	1. Änderung der Verwaltungsvorschrift über Verfahrensregeln für Bürgerbeteiligung bei Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des Oberbürgermeisters
09	Neufassung der Verwaltungsvorschrift mit gekennzeichneten Änderungen
10	Anregungen von Bürgerinitiativen