

Materialien zu Heidelberg

Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene: Perspektiven für eine systematische ...

von Helmut Klages, Angelika Vetter

4.1 Der Prozess der Entwicklung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung

Im Frühjahr 2011 beschloss der Heidelberger Gemeinderat, ein „trialogisches“ Gremium aus Bürgervertretern, Gemeinderatsmitgliedern und Verwaltungsangehörigen einzusetzen, um in einem kooperativen Prozess Regeln bzw. „Leitlinien“ für eine verbindliche und damit für alle Seiten befriedigendere Bürgerbeteiligung zu entwickeln. Initiator der Initiative war der Oberbürgermeister der Stadt, der sich dafür entschied u.a. als Reaktion auf einen stark politisierten Bürgerentscheid und vor dem Hintergrund, dass der Gemeinderat in Heidelberg stark fragmentiert ist, was häufig zu langwierigen, schwierigen Mehrheitsfindungsprozessen führt.

Die wissenschaftliche Begleitung des Prozesses lag bei den Autoren dieses Buches, die von einem professionellen Moderator unterstützt wurden. Die Auswahl der an dem trialogischen Gremium beteiligten Mitglieder erfolgte nicht durch Selbstselektion. Vielmehr wurden von Seiten der Verwaltung vier Mitarbeiter/innen benannt, die mit dem Thema Bürgerbeteiligung bereits näher vertraut waren. Von Bedeutung war dabei u.a. die Beteiligung des Personalamtes durch ihren Leiter, um in der langfristigen Perspektive die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Umsetzung der Leitlinien stets im Auge zu behalten. Von Seiten des Gemeinderats einigten sich die Fraktionen auf vier Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen politischen Richtungen. Für die Bürgerschaft wurden Vertreter aus fünf wichtigen zivilgesellschaftlichen Gruppen in den Prozess eingebunden (Kirchen, Sportvereine, Bürgerinitiativen, Bürgerstiftung und Stadtteilvereine).

Die Dauer des Prozesses von fast zwölf Monaten ist u.a. darauf zurückzuführen, dass es bis dato keine Vorlage für ein auf Dauer angelegtes, umfassendes und verbindliches Bürgerbeteiligungskonzept für eine Großstadt wie Heidelberg gab, auf das zurückgegriffen werden konnte. Ansätze für ein solches Konzept existierten zuvor nur für einige wenige kleinere Kommunen wie beispielsweise Weyarn (Bayern) oder Filderstadt (Baden-Württemberg), die als Ausgangspunkt für den Diskussionsprozess in Heidelberg dienten. Geplant war es, in sechs Arbeitssitzungen ein Leitlinienpapier zu entwickeln, das anschließend dem Gemeinderat vorgelegt werden sollte (vgl. Abb. 5).

Um eine möglichst große Transparenz des Leitlinienentwicklungsprozesses zu gewährleisten, waren die Arbeitssitzungen öffentlich. Sie begannen jeweils mit einer halbstündigen Fragerunde der anwesenden Bürgerinnen und Bürger. Die Einladungen zu den Sitzungen sowie die Tagesordnungen wurden vorab im Internet veröffentlicht, ebenso wie die Protokolle der vorhergehenden Sitzungen. Darüber hinaus konnten Anmerkungen der Bürgerschaft über eine E-Mail-Adresse auf der Homepage zum Leitlinienentwicklungsprozess direkt an die Stadtverwaltung geschickt werden, wovon allerdings so gut wie kein Gebrauch gemacht wurde.

Abb. 5: Der Leitlinienentwicklungsprozess in der Stadt Heidelberg

1. Sitzung	Zielentwicklung, Diskussion der Ziele sowie Festlegung zentraler Gestaltungsmerkmale
2. Sitzung	Analyse und Bewertung vorliegender Beteiligungsmodelle; Einigung auf die für Heidelberg zentralen Gestaltungspunkte
3. Sitzung	Erarbeitung und Diskussion einzelner Gestaltungsmerkmale in Gruppenarbeit
4. Sitzung	Erarbeitung und Diskussion einzelner Gestaltungsmerkmale in Gruppenarbeit
5. Sitzung	Diskussion der Ergebnisse im Plenum
6. Sitzung	Verabschiedung der Leitlinien für Bürgerbeteiligung

Unter anderem wurden dabei zwei zentrale Kritikpunkte aufgegriffen: Ein wunder Punkt der bisherigen Leitlinien betraf ihre Verständlichkeit. Die Leitlinien regeln **Bürgerbeteiligung** sehr detailliert für unterschiedliche Kompetenzbereiche: die des Gemeinderats und die des Oberbürgermeisters. Diese Detailliertheit ist wichtig. Sie macht die Leitlinien jedoch kompliziert und schwer lesbar. Aus diesem Grund liegt mittlerweile auch eine bürgerfreundliche Variante der Leitlinien vor, die die Beteiligungswege und -abläufe verständlich und knapp darlegt. Zweitens wurde von Seiten der Bürgerschaft die Regelung von **Bürgerbeteiligung** bei der Erstellung vorhabenbezogener Bebauungspläne als noch unzureichend empfunden. Hier waren in der Vergangenheit häufig Proteste aufgeflammt. Intensive Bemühungen von Seiten der Koordinierungsstelle **Bürgerbeteiligung** und des Baurechtsamtes trugen in Folge der Offenlegung zu einer Präzisierung dieses Punktes bei. Die abschließende Fassung der Leitlinien wurde vom **Heidelberger** Gemeinderat verabschiedet und ist seit Sommer 2012 in Kraft. Im Einzelnen umfassen die Leitlinien nun vier Dokumente¹:

- a. ein Grundsatzpapier zu den Leitlinien für **Bürgerbeteiligung**,
- b. eine Verwaltungsvorschrift über Verfahrensregeln für **Bürgerbeteiligung** bei Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des Oberbürgermeisters,
- c. eine **Satzung** über Verfahrensregeln für **Bürgerbeteiligung** im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates sowie
- d. eine bürgerfreundliche Kurzvariante mit den wichtigsten Festlegungen, wie **Bürgerbeteiligung** von Seiten der Bürgerschaft angeregt werden kann und welche Regeln für den weiteren Prozess verbindlich sind.

Während das Grundsatzpapier sehr umfassend ist, konzentrieren sich sowohl die Verwaltungsvorschrift als auch die **Satzung** auf die für die jeweiligen Zielgruppen maßgeblichen Aspekte von **Bürgerbeteiligung**. Beide Dokumente tragen dazu bei, die Umsetzung der Beteiligungsleitlinien zu fördern und die Ernsthaftigkeit ihrer Anwendung zu unterstreichen. Sie binden die zentralen Akteure in Rat und Verwaltung und tragen so zur Verstärkung von **Bürgerbeteiligung** bei.

4.2 Wesentliche Gestaltungsmerkmale der Leitlinien für Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg

Von Beginn an stand fest, dass die Leitlinien für Bürgerbeteiligung einen möglichst umfassenden Geltungsbereich haben sollten: Ihre Grundsätze und Regeln sollten unabhängig davon gelten, ob Projekte zum Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats oder zum Zuständigkeitsbereich des Oberbürgermeisters gehören. Eine intensive Diskussion mit dem Rechtsamt der Stadt war unumgänglich. Die Gespräche erwiesen sich jedoch als konstruktiv. Neben den gesetzlich geregelten Formen der Bürgerbeteiligung ermöglichen die Leitlinien nun explizit

Bürgerbeteiligung an Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats (vgl. § 24 Abs. 1 GemO Baden-Württemberg) mit Ausnahme der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, der Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten, der Feststellung der Jahresrechnung der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe sowie der Entscheidung in Rechtsmittelverfahren (vgl. § 21 Abs. 2 Nr. 2, 3, 5, 7 GemO Baden-Württemberg). Für die verbindliche Bauleitplanung ist Bürgerbeteiligung im Sinne dieser Leitlinien möglich, falls die Vorschriften des Baugesetzbuches, die Bürgerbeteiligung gesetzlich vorsehen, dem nicht entgegenstehen. Baugenehmigungsverfahren können nicht Gegenstand von Bürgerbeteiligung sein. Dementsprechend können Bauvorhaben privater Investoren nur dann Gegenstand von Bürgerbeteiligung sein, wenn deren Genehmigung von der Aufstellung eines neuen Bebauungsplans abhängig ist.

Bürgerbeteiligung an Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des Oberbürgermeisters, soweit sie sich auf Aufgaben bezieht, die dem Oberbürgermeister vom Gemeinderat übertragen wurden bzw. es sich um Aufgaben der laufenden Verwaltung handelt. Ausgenommen sind die innere Organisation der Gemeindeverwaltung sowie die Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten (Angelegenheiten nach § 21 Abs. 2 Nr. 2, 3 GemO Baden-Württemberg). Bei den Pflichtaufgaben nach Weisung (Weisungsaufgaben) wird dem Oberbürgermeister empfohlen, die Möglichkeit von Bürgerbeteiligung im Sinne dieser Leitlinien zu prüfen und gegebenenfalls zu nutzen.

Bürgerbeteiligung bei rechtlich selbständigen Einrichtungen mit Vertreterinnen und Vertretern der Stadt. Hier sollen der Gemeinderat und der Oberbürgermeister über die Weisungserteilung an Vertreterinnen und Vertreter der Stadt in den jeweiligen Organen auf Bürgerbeteiligung im Sinne dieser Leitlinien hinwirken, soweit dies gesellschaftsrechtlich möglich ist. Bei neu entstehenden rechtlich selbständigen Einrichtungen sollen die