

STADT FRIEDRICHSHAFEN	Ausfertigungen: Stadtplanungsamt
Sitzungsvorlage	
Drucksache-Nr. 2019 / V 00269 / 1	
Dienststelle: Büro des Oberbürgermeisters/ Stabsstelle Bürgerschaftliches Engagement und Bürgerbeteiligung	07.11.2019, Unterschrift:
Aktenzeichen: SBE 2019/03	
Mitzeichnung (Datum, Kurzzeichen):	
<input checked="" type="checkbox"/> BM Stauber _____	<input checked="" type="checkbox"/> EBM Dr. Köhler _____
<input checked="" type="checkbox"/> BM Köster _____	<input checked="" type="checkbox"/> Oberbürgermeister _____

Betreff: Leitlinien Bürgerbeteiligung				
Medien: Bitte ankreuzen. Alles, was präsentiert werden soll, muss mindestens 1 Arbeitstag vor den jeweiligen Sitzungen der Geschäftsstelle des Gemeinderates zugeleitet werden, damit die Präsentation gewährleistet werden kann.				
<input checked="" type="checkbox"/> MS Office 2003 Dateien (inkl. ppt, .mpp)	<input type="checkbox"/> .pdf-, htm- Dateien	<input type="checkbox"/> DVD	<input type="checkbox"/> Video (VHS)	<input type="checkbox"/> Folien (ungeeignet)

Referent und Zeitdauer:	Frau Eberhard, Stabsstelle Bürgerschaftliches Engagement und Bürgerbeteiligung 15 Minuten
-------------------------	---

Gremium:	Datum:	Zuständigkeit:	Öffentlichkeitsstatus:
Ortschaftsrat Ailingen	16.10.2019	Vorberatung	öffentlich
Ortschaftsrat Ettenkrich	16.10.2019	Vorberatung	öffentlich
Ortschaftsrat Raderach	16.10.2019	Vorberatung	öffentlich
Ortschaftsrat Kluftern	17.10.2019	Vorberatung	öffentlich
Finanz- und Verwaltungsausschuss	04.11.2019	Vorberatung	öffentlich
Ausschuss für Planen, Bauen und Umwelt	05.11.2019	Vorberatung	öffentlich
Gemeinderat	18.11.2019	Beschluss	öffentlich

Ggf. Hinweis auf frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, Drucksache-Nr.):
- Gemeinderat 11.12.2017 Drucksache-Nr. 2017 / V 00296, Integriertes Stadtentwicklungskonzept ISEK - Abschlussbericht und weitere Vorgehensweise zur Umsetzung der Leitprojekte und zum Monitoring
- Finanz- und Verwaltungsausschuss 21.01.2019 Drucksache-Nr. 2018 / V / 00340, Leitlinien Bürgerbeteiligung - Vorgehensweise

FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN ja nein

Kosten: einmalige Kosten für die
Einrichtung der Online-
Vorhabenliste
 jährliche Kosten

Betrag: 8.000 EUR

Betrag: EUR

Zuschüsse einmalige Einnahme(n)
bzw.

Betrag: EUR

Beiträge: laufende (jährlich)

Betrag: EUR

MITTELBEREITSTELLUNG IM HAUSHALT: Städt. Haushalt VWH VMH

Fipo: 1114100000 - 44290000

 Stiftungs-Haushalt VWH VMH

Fipo:

Zur Verfügung stehende Mittel

(Planansatz und Haushaltsausgaberest lfd. Jahr):

Noch bereitzustellen:

EUR

Deckungsvorschlag:

EUR

Beschlussantrag:

1. Der Gemeinderat stimmt den Leitlinien für Bürgerbeteiligung wie vorgeschlagen zu.
2. Der Gemeinderat stimmt einer öffentlichen Online-Vorhabenliste wie vorgeschlagen zu.
3. Bürgerbeteiligung kann durch Bürgerinnen und Bürger angeregt werden, wenn es sich um ein städtisches Vorhaben handelt, dessen Finanzierung im Haushaltsplan verankert ist, also vom Gemeinderat beschlossen wurde. Von Seiten der Bürgerinnen und Bürger sind hierfür Unterschriften von 2 % der Wahlberechtigten erforderlich.
4. Die Leitlinien werden nach drei bis maximal fünf Jahren überprüft und ggf. nachbearbeitet. Damit ist eine umfassende empirische und externe Evaluierung gemeint.

Ergänzung aus dem FVA und PBU:

- Ergänzung FVA in Ziff. 4: Nach einem Jahr soll überprüft werden, ob die Vorhabenliste möglichst quartalsweise aktualisiert werden kann.
- Ergänzung FVA: Die Jurybesetzung bei Planungswettbewerben ist als Sollvorschrift zu formulieren (siehe Anlage zur Vorlage Seite 7).
- Ergänzung PBU: Die Altersgrenze für die genannte Anzahl der „jüngeren“ Jurymitglieder soll 45 sein, nicht wie vorgeschlagen 40 (siehe Anlage zur Vorlage Seite 7).

Begründung

I. Historie und Vorgehensweise in Friedrichshafen

Elemente von Leitlinien für Bürgerbeteiligung werden in Bürgerbeteiligungsprojekten in Friedrichshafen bereits berücksichtigt, sind aber noch nicht als Leitlinien festgehalten und beschlossen. So werden zum Beispiel individuelle Beteiligungskonzepte und an Zielgruppen angepasste Vorhaben bereits seit Jahren konzeptionell entwickelt, dem Gemeinderat zum Beschluss vorgelegt und entsprechend umgesetzt, im Sinne des klassischen Beteiligungsmodells, in dem zwischen drei Stufen der Beteiligung unterschieden wird:

Stufe 3	Mitwirkung, aktive Mitgestaltung	Beispiel: Skateanlage Kitzenwiese u. Ailingen, Jugendforum/Bildung einer neuen institutionellen Form von Jugendbeteiligung, Förderbudget Bürgerschaftliches Engagement
Stufe 2	Konsultation, Einbringen von Ideen und Kenntnissen	Beispiel: Workshops Uferpark, Keplerstraße, Gestaltung B 31 alt Fischbach, Kulturentwicklungskonzept, Klimaanpassungskonzept, Spielplatzgestaltungen
Stufe 1	Information, Kenntnisstand erweitern	Beispiel: Sporthallenneubauten Kluffern, Ailingen, Fischbach

2016: Erstmals öffentlich thematisiert wurden Leitlinien für Bürgerbeteiligung in der Einwohnerversammlung im April 2016, um einen Orientierungsrahmen und Standards für Bürgerbeteiligung zu haben.

2017: Konkret auf den Weg gebracht wurde das Thema im Rahmen des ISEK. Mögliche Leitlinien wurden in den öffentlichen Workshops mit den Bürgerinnen und Bürgern in ersten Grundzügen aufgearbeitet. Im Abschlussbericht des ISEK sind die Leitlinien für Bürgerbeteiligung entsprechend in einem Leitprojekt verankert.

2018: Verwaltungsinterne Auftaktbesprechung aller Ämter, die mit dem Thema Bürgerbeteiligung in Berührung kommen, mit Vortrag einer Kollegin aus Heidelberg (als Vorreiter für Leitlinien).

2019:

21. Januar 2019: Finanz- und Verwaltungsausschuss, einstimmiger Beschluss für die vorgeschlagene Erarbeitung der Leitlinien für Bürgerbeteiligung,

6. Februar 2019: Infostand zum Thema bei der Einwohnerversammlung,

19. Februar 2019: Öffentlicher Workshop mit Bürgerschaft sowie Vertreter/innen aus Gemeinderat, Jugendparlament und Verwaltung, aufbauend auf den Ergebnissen der ISEK-Workshops.

Bis Juni 2019: Auswertung, jedoch Verschiebung von Beratung/Beschluss auf den Herbst (nach Gemeinderatswahl).

Externer Prozessbegleiter:

Für die Entwicklung der Leitlinien haben wir an die Vorarbeit im ISEK-Prozess angeknüpft und als externen Prozessbegleiter die Firma KoRiS beauftragt, die den Workshop fachlich begleitet, moderiert und die Ergebnisse des Workshops ausgewertet hat.

II. Hintergrund/Präambel

Engagement ist ein Gewinn für die Stadt

Eine gute und zukunftsfähige Entwicklung Friedrichshafens ist nur möglich, wenn viele mitwirken und ihren Teil beitragen. Impulse und Einschätzungen aus allen Bereichen des städtischen Lebens sind wichtig, um die besten Lösungen zu finden und um tragfähige Konzepte zu entwickeln. Das Engagement der Einwohnerinnen und Einwohner ist deshalb ein Gewinn für die Stadt, das Verwaltung und Politik wertschätzen und ausdrücklich anerkennen.

Beteiligung bringt viele Chancen mit sich

Wenn Bürgerschaft, Politik und Verwaltung auf Augenhöhe zusammenarbeiten, können alle Beteiligten voneinander lernen und ihren eigenen Horizont erweitern. Durch den laufenden Austausch und durch die klare Information zu wichtigen kommunalen Entscheidungen entsteht Vertrauen. Wenn Betroffene frühzeitig eingebunden sind und an Projekten mitarbeiten, sind gemeinsam getragene Lösungen möglich, mit denen sich viele identifizieren.

Mit Leitlinien für die Bürgerbeteiligung eine gute Beteiligungskultur sichern

Die Leitlinien für die Bürgerbeteiligung sollen die Qualität der Beteiligung in Friedrichshafen sicherstellen und verlässliche Rahmenbedingungen für alle Beteiligten und Interessierten aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung gewährleisten. Dies betrifft zum Beispiel:

- Zuständigkeiten, unter anderem, wer die Koordination und Leitung von Beteiligungsprozessen übernimmt und wer Beteiligung anregen kann.
- Prozesse, zum Beispiel welche Beteiligungsverfahren bei welchen Projekten sinnvoll sind und wie die einzelnen Verfahrensschritte aussehen.
- Ergebnisse, also wie die Ergebnisse von Beteiligungsverfahren in kommunale Entscheidungsprozesse einfließen.

Die Leitlinien schreiben damit klare Regeln fest, die für alle Beteiligten gelten. Sie geben Orientierung und verankern die Beteiligungskultur in Friedrichshafen.

Wofür gelten die Leitlinien für die Bürgerbeteiligung in Friedrichshafen?

Gegenstand der Leitlinien ist die informelle Bürgerbeteiligung, bei der die Bürgerschaft an kommunalen Entwicklungen, Planungen und Entscheidungen teilhaben kann. Anregen können diese Beteiligung sowohl Politik, Verwaltung wie auch die Bürgerinnen und Bürger.

Nicht Gegenstand der Leitlinien ist die formelle Bürgerbeteiligung, die in der Gemeindeordnung oder im Baugesetzbuch geregelt ist. Hierzu gehören zum Beispiel Wahlen, Bürgerbegehren, Bürgerentscheide oder Anhörungen bei Baugenehmigungsverfahren. Die formelle Bürgerbeteiligung kann aber durch Bürgerbeteiligung im Rahmen der Leitlinien ergänzt werden, soweit gesetzliche Vorschriften dem nicht entgegenstehen.

Eine wichtige Voraussetzung ist außerdem, dass die Stadt Friedrichshafen für ein Projekt zuständig sein muss oder zumindest Einflussmöglichkeiten hat. Dies schließt übergeordnete Planungen oder Projekte aus, über die auf anderer Ebene wie zum Beispiel Land oder Bund entschieden wird.

Fairer Umgang aller Beteiligten – Spielregeln

Im Zuge der Entwicklung der Leitlinien für die Bürgerbeteiligung sind allgemeine Spielregeln entstanden, die den Leitlinien vorangestellt sind. Sie sollen einen fairen Umgang miteinander gewährleisten und sind in allen Beteiligungsverfahren zu Beginn mit den Beteiligten zu verabreden:

Wir wollen eine hohe Qualität der Diskussion sicherstellen. Das bedeutet, dass wir

- uns bei Diskussionen auf das konkrete Projekt beziehen und keine persönlichen Angriffe erfolgen.
- fair, respektvoll und ehrlich miteinander umgehen.
- bereit sind, uns gegenseitig zuzuhören und uns in andere Positionen hineinzudenken.

Wir akzeptieren nötige Kompromisse. Das bedeutet, dass eine gemeinwohlorientierte Sichtweise im Vordergrund steht und dass wir

- bereit sind, eigene Positionen zu überdenken.
- Ergebnisse der Beteiligung anerkennen, auch wenn sich unsere eigene Position nicht durchsetzt.

III. Erarbeitung der Leitlinien in Friedrichshafen

Begriffe wie Partizipation und Bürgerbeteiligung sind bereits seit einigen Jahren Bestandteil von Stadtentwicklungsprozessen. Diese Prozesse entwickeln sich weiter, analog zu gesellschaftlichen Veränderungen, geänderten Bedarfen und zu gesetzlichen Neuerungen. Entsprechend ist Bürgerbeteiligung ein ständiger Lernprozess für Verwaltung, Politik und Bürgerschaft. Dieser Lernprozess soll abgebildet und dokumentiert werden.

Die ISEK-Präambel zu den Leitlinien für die Bürgerbeteiligung in Friedrichshafen war der Ausgangspunkt für einen kompakten Arbeitsprozess, um die Leitlinien weiter auszuformulieren. Hierbei waren alle Gruppen – Politik, Verwaltung und Bürgerschaft – eingebunden:

- Am Anfang stand der Gemeinderats-Beschluss zu ISEK, mit dem der Gemeinderat den wesentlichen Eckpunkten der Leitlinien zugestimmt hat.
- In einem ersten Workshop haben Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung die Leitlinien-Fassung aus dem ISEK-Prozess weiterentwickelt und ergänzt.
- In einem zweiten öffentlichen Workshop mit Interessierten aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung haben die Teilnehmenden den Leitlinien-Entwurf genauer in den Blick genommen und Anregungen und Ergänzungen formuliert.

Das begleitende Büro KoRiS und die Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung haben alle Ergebnisse der Workshops ausgewertet und auf dieser Grundlage die Leitlinien überarbeitet und ausformuliert. Das Ergebnis ist die Fassung auf den folgenden Seiten. Damit ist ein wichtiger Meilenstein erreicht: Nach Beschluss durch den Gemeinrat gelten die Leitlinien ab 01.01.2020 und setzen den Rahmen für die Bürgerbeteiligung in Friedrichshafen.

Die Stadt versteht die Bürgerbeteiligung als Lernprozess, der auch für die Leitlinien gilt: Geplant ist, die Leitlinien in den kommenden Jahren regelmäßig zu überprüfen und sie bei Bedarf weiterzuentwickeln.

Grenzen der Bürgerbeteiligung

Im Zuge der Erarbeitung der Leitlinien wurden auch die Grenzen der Bürgerbeteiligung deutlich, zum Beispiel gesetzliche Grundlagen wie die Gemeindeordnung sowie die Entscheidungsbefugnis des demokratisch gewählten Gremiums, des Gemeinderats.

Folgende Themen und Aufgaben sind daher von Bürgerbeteiligung im Sinne dieser Leitlinien ausgenommen:

- Aufgaben, die von der Stadt aufgrund von Weisung des Bodenseekreises, des Landes oder des Bundes ausgeführt werden und für die kein Entscheidungs- oder Gestaltungsspielraum besteht. Informationsveranstaltungen zu solchen Aufgaben und Themen sind möglich.
- Themen, die entsprechend der Gemeindeordnung von Bürgerentscheiden ausgeschlossen sind (§ 21 GemO), zum Beispiel Organisation der Gemeindeverwaltung, Haushaltssatzung, Bauleitpläne und örtliche Bauvorschriften mit Ausnahme der verfahrenseinleitenden Beschlüsse.
- Themen, die entsprechend der Gemeindeordnung nicht-öffentlich im Gemeinderat behandelt werden müssen, „wenn es das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner erfordern“ (§ 35 Abs. 1 GemO), zum Beispiel Personalentscheidungen.
- Baugenehmigungsverfahren privater Bauherren (entsprechend § 55 LBO BW)

Grundsätzlich ist die Entscheidungshoheit des Gemeinderats und des Oberbürgermeisters zu berücksichtigen, die in der Gemeindeordnung gesetzlich geregelt ist. Empfehlungen, die durch Bürgerbeteiligung erarbeitet werden, werden dem Gemeinderat bzw. dem Oberbürgermeister zur abschließenden Entscheidung vorgelegt. Entscheidungen können nur im Rahmen eines Bürgerentscheids (§ 21 GemO) auf die Bürgerschaft übertragen werden.

IV. Leitlinien für die Bürgerbeteiligung in Friedrichshafen

Beteiligung von Beginn an

- Die Stadtverwaltung informiert frühzeitig und für alle verständlich über städtische Projekte, also zeitlich begrenzte Vorhaben, Pläne und Konzepte, bei denen vom Interesse der Einwohnerinnen und Einwohner Friedrichshafens auszugehen ist. Hierfür fasst die Stadtverwaltung zentrale Informationen zu den Vorhaben in Projektsteckbriefen zusammen und stellt diese zu einer Vorhabenliste zusammen. Die Stadtverwaltung erstellt die Vorhabenliste in Abstimmung mit dem Gemeinderat. Die Vorhabenliste zeigt auch, ob eine Beteiligung vorgesehen ist oder nicht und begründet dies.
- Die Vorhabenliste wird zweimal jährlich aktualisiert und auf der städtischen Website veröffentlicht. Bei jeder Aktualisierung erfolgt eine Information der Öffentlichkeit über Presse und städtischen Newsletter.
- Bei Projekten, zu denen eine Beteiligung vorgesehen ist, können die Ergebnisse der Beteiligung noch in die Planungen einfließen. Die Stadtverwaltung macht zu Beginn jedes Beteiligungsprozesses deutlich, was schon feststeht und was noch offen ist und begründet dies. Auch die Interessen beteiligter Akteure und mögliche Zielkonflikte stellt die Stadtverwaltung zu Beginn dar.

Beteiligung mit Qualität, Konzept und klarer Perspektive

- Die Stadtverwaltung entwickelt strukturierte und individuelle Beteiligungskonzepte für die Projekte. Inhalte sind:
 - Gegenstand der Beteiligung (Um was geht es genau? Welche Fragen sind zu klären?)
 - Verfahrensablauf (Methoden, Dauer, ein- oder mehrstufige Beteiligung, Rückkopplung von Zwischenergebnissen)
 - Zuständigkeiten und Beteiligte (Wer führt den Beteiligungsprozess durch, wer moderiert? Wer kann sich wie beteiligen?)
 - Information (vor, während und nach der Beteiligung)
- Die Stadtverwaltung führt Beteiligung in einem angemessenen Rahmen durch und beachtet das Verhältnis von Kosten und Nutzen. Das bedeutet, dass die Stadtverwaltung bei den Beteiligungsprozessen berücksichtigt, welche Tragweite ein Projekt hat. Für große und komplexe oder konflikträchtige Projekte entwickelt sie aufwändigere Verfahren als für kleine überschaubare.
- Die Stadtverwaltung strebt eine hohe Qualität der Beteiligungsprozesse an. Je nach Umfang und Art der Beteiligung setzt die Stadt hierbei auf eigenes Wissen und Erfahrung oder holt sich externe Unterstützung. Bei der Durchführung sorgt die Stadtverwaltung für die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen.
- Die Stadtverwaltung setzt auf eine individuelle und gezielte Ansprache, um das Interesse bei den Zielgruppen zu wecken. Sie nutzt verschiedene Kommunikationswege und führt Veranstaltungen nach Möglichkeit vor Ort durch.
- Die Stadtverwaltung sorgt für die Transparenz der Verfahren. Sie macht deutlich, wie sie mit den Ergebnissen der Beteiligung umgehen wird und wer nach entsprechender Abwägung entscheidet. Sie gibt auch eine Rückmeldung, welche Anregungen nicht eingeflossen sind und begründet dies.

Beteiligung für alle

- Die Stadtverwaltung bindet betroffene Zielgruppen in die Beteiligungsprozesse ein. Wenn es Interessenvertretungen für einzelne Zielgruppen gibt (zum Beispiel Jugendparlament), spricht die Stadtverwaltung diese gezielt an.
- Die Stadtverwaltung setzt auf Methoden, die für die entsprechenden Zielgruppen der Beteiligung passen. Sie prüft außerdem immer, ob eine flankierende Online-Beteiligung sinnvoll und möglich ist.
- Die Stadtverwaltung stellt die erforderlichen Rahmenbedingungen sicher, damit alle angesprochenen Zielgruppen die Beteiligungsangebote nutzen können (zum Beispiel barrierefreie Zugänglichkeit von Räumen, Beginn und Ende von Veranstaltungen, Sprache).

Beteiligung als Lernprozess für alle

Die Stadtverwaltung wertet Beteiligungsverfahren regelmäßig aus, um daraus für zukünftige Verfahren zu lernen und sie kontinuierlich weiterzuentwickeln. Die Ergebnisse der Auswertung macht die Stadtverwaltung der Öffentlichkeit zugänglich.

V. Anstoß für Beteiligung

Bürgerbeteiligung kann durch Bürgerinnen und Bürger angeregt werden, wenn es sich um ein städtisches Vorhaben handelt, dessen Finanzierung im Haushaltsplan verankert ist, also vom Gemeinderat beschlossen wurde.

Von Seiten der Bürgerinnen und Bürger sind Unterschriften von 2 % der Wahlberechtigten erforderlich. Bei Vorhaben, die ausschließlich eine Ortschaft betreffen, sind ebenfalls Unterschriften von 2 % der Wahlberechtigten einer Ortschaft vorgesehen. Um auch Jugendliche einzubeziehen, sind Bürgerinnen und Bürger ab dem 16. Lebensjahr unterschriftsberechtigt.

Voraussetzung ist, dass es sich um ein Projekt handelt, für das die Leitlinien grundsätzlich gelten (siehe Hintergrund/Präambel).

VI. Vorhabenliste

In einer öffentlichen Vorhabenliste werden bestimmte Projekte und Vorhaben frühzeitig in allen Details (Finanzen, Zeitplan, Maßnahmen usw.) online dargestellt mit Aktualisierung von Informationen über einzelne Schritte. Bei den gelisteten Vorhaben wird auch vermerkt, ob sie mit oder ohne Bürgerbeteiligung stattfinden. Eine Vorhabenliste ist also nicht gleichzeitig eine Bürgerbeteiligungsliste.

Gängige Praxis in anderen Kommunen ist, dass der Gemeinderat entscheidet, welche Vorhaben tatsächlich auf die öffentliche Vorhabenliste kommen.

Vorgehensweise in Friedrichshafen:

- Auf die Vorhabenliste kommen zunächst die aus den 17 Leitprojekten aus dem ISEK-Handlungskonzept abgeleiteten Projektbausteine. Insgesamt sind das knapp 80 Vorhaben.
- Ab 01.01.2020 kann die Verwaltung in Vorlagen dem Gemeinderat ggf. vorschlagen, dass ein zu beratendes Vorhaben auf die Vorhabenliste soll, z.B. wenn ein Vorhaben von öffentlichem Interesse ist und nicht z.B. nur eine alltägliche Instandsetzungsmaßnahme ist. Der Gemeinderat beschließt dann die Aufnahme auf die Vorhabenliste oder lehnt das ab.
- Der Gemeinderat hat jederzeit die Möglichkeit, weitere Projekte aus dem Haushaltsplan auf die Vorhabenliste setzen zu lassen. Grundsätzlich entscheidet der Gemeinderat immer, was auf die Vorhabenliste kommt.

Die Vorhabenliste wird zweimal jährlich aktualisiert und auf der städtischen Website veröffentlicht. Bei jeder Aktualisierung erfolgt eine Information der Öffentlichkeit über Presse und städtischen Newsletter.