Stadt Wuppertal
Der Oberbürgermeister

Beschlussvorlage	Geschäftsbereich	Bürgerbeteiligung, Recht, Beteiligungsmanagement, E-Government
	Ressort / Stadtbetrieb	300.3 Stabsstelle Bürgerbeteiligung
	Bearbeiter/in Telefon (0202) Fax (0202) E-Mail	Franziska Fischer, Dr. Marcel Solar 563-6740 / 563-6730 563-8260 franziska.fischer@stadt.wuppertal.de marcel.solar@stadt.wuppertal.de
	Datum:	15.02.2016
	Drucks.-Nr.:	**VO/0163/16** öffentlich

Sitzung am	Gremium	Beschlussqualität
02.03.2016	**Hauptausschuss**	**Empfehlung/Anhörung**
07.03.2016	**Rat der Stadt Wuppertal**	**Entscheidung**

Leitlinien für Bürgerbeteiligung

Beschlussvorschlag

1. Die Verwaltung wird beauftragt, Leitlinien für Bürgerbeteiligung in Wuppertal unter Federführung der Stabsstelle Bürgerbeteiligung, Geschäftsbereich Bürgerbeteiligung, Recht, Beteiligungsmanagement, E-Government (GB3), zu entwickeln und die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen.

2. In den Leitlinien sind insbesondere die Voraussetzungen für Bürgerbeteiligungsverfahren und die hierfür in Betracht kommenden Projekte zu definieren. Der Rat entscheidet darüber, inwieweit ein Bürgerbeteiligungsverfahren im Einzelfall sinnvoll und angemessen ist.

3. Es wird dazu – gemäß Darstellung in der Begründung – eine Arbeitsgruppe mit 24 Mitgliedern gebildet, die aus Vertreterinnen und Vertretern der Bürgerschaft, des Rates und der Verwaltung besteht und entsprechende Empfehlungen erarbeitet.

4. Dem Hauptausschuss ist regelmäßig über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe zu berichten.

5. Die Endergebnisse der Arbeitsgruppe werden Hauptausschuss und Rat nach Anhörung der Bezirksvertretungen zur Beschlussfassung vorgelegt.

Panagiotis Paschalis

Begründung

Hintergrund und Ausgangssituation

Die Bereitschaft der Wuppertaler Bürgerinnen und Bürger, sich an der Gestaltung der Zukunft ihrer Stadt zu beteiligen, zeigt sich in verschiedensten Formen und in einer Vielzahl an Themenfeldern. Einerseits engagieren sich viele Bürgerinnen und Bürger ehrenamtlich im Rat der Stadt, seinen Ausschüssen und den Bezirksvertretungen. Andererseits gibt es in Wuppertal ein reges Netz aus Bürgerinitiativen, Bürgervereinen, kirchlichen Organisationen, Sport- und Kulturvereinen etc., die ihre Ideen und Vorschläge in die politische Diskussion einbringen und bereit sind, Verantwortung zu übernehmen.

Von Seiten der Stadt wird die Bereitschaft zur Beteiligung von Seiten der Bürgerinnen und Bürger bereits seit vielen Jahren in den verschiedensten Bereichen aufgegriffen und mit den unterschiedlichsten Instrumenten praktiziert (vgl. Drucksachen Nr. VO/0113/14):

- Bei Planverfahren hat die Stadt meist weit über die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsformen hinaus Bürgerbeteiligung durchgeführt – etwa durch das Angebot von Bürgerversammlungen, in denen Fachleute die Planungen erläuterten und Raum für Diskussionen gegeben wurde.
- In den verschiedensten Bereichen wurden Bürgerbefragungen durchgeführt, um städtische Planungen an die Bedürfnisse der Wuppertaler Bürgerinnen und Bürger rückzukoppeln, z.B. zu den Themen Wohnungsleerstand, Familienbericht, Mietpreisspiegel oder der Situation Alleinerziehender.
- Auch bei Planungen in den Stadtbezirken – etwa zur Gestaltung von Spiel- und Sportanlagen oder Grünanlagen – wurden die Bürgerinnen und Bürger auf vielfältige Art und Weise einbezogen.
- In den Stadtteilkonferenzen kommen die wichtigsten im jeweiligen Stadtteil ansässigen Einrichtungen, Vereine und Institutionen zusammen, um Angelegenheiten „ihres“ Stadtteils zu erörtern.
- Die Sitzungen des Rats der Stadt Wuppertal werden im Rats-TV online übertragen.

Darüber hinaus wurden in der jüngeren Vergangenheit im Rahmen der Bürgerhaushalte, der Entwicklung der Strategie Wuppertal 2025 und im Vorfeld der Sperrung der B7 umfangreiche Bürgerbeteiligungsmaßnahmen durchgeführt, in denen auch neue Ansätze und Methoden zum Einsatz kamen. Eine weitergehende Bestandsaufnahme der Bürgerbeteiligungsmaßnahmen der Verwaltung zeigt das breite Spektrum der zum Einsatz kommenden Beteiligungsangebote (vgl. hierzu auch Drucksachen Nr. VO/0865/14).

Aufbauend auf den vielfältigen Erfahrungen mit den bewährten wie auch den neuen Beteiligungsinstrumenten ist es wichtig, die gewonnenen Erfahrungen zu systematisieren, Bürgerbeteiligung neu zu strukturieren und auf ein nachhaltiges Fundament zu stellen. So ist es möglich, das Thema Bürgerbeteiligung zukunftsfähig weiterzuentwickeln. Die vorliegende Auswertung der bisherigen Bürgerbeteiligungsverfahren (vgl. Drucksachen Nr. VO/0113/14) hat in diesem Sinne bereits folgende Erkenntnisse erbracht:

- Bürgerbeteiligung muss sorgfältig terminlich und strategisch geplant werden.
- Die Themen und Fragestellungen müssen möglichst konkret sein – je konkreter die Themen, desto aussichtsreicher eine breite Bürgerbeteiligung.
- Es muss eindeutig differenziert werden zwischen Information auf der einen Seite und Dialog auf der anderen Seite. Dies muss im Vorfeld auch transparent gemacht werden, damit keine falschen Erwartungen geweckt werden. Wenn Bürgerbeteiligung im Sinne vom interaktiven Dialog – also der Möglichkeit, Kommentare zu verfassen oder Vorschläge/Anregungen zu unterbreiten – angekündigt wird, so muss die

Möglichkeit der Einflussnahme für die Bürgerinnen und Bürger auch glaubhaft gegeben sein.
- Es ist wichtig, dass der Prozess der Beteiligung von Beginn an transparent ist; d. h., die konkrete Fragestellung und das Thema müssen eindeutig sein, die Formen der Beteiligung müssen klar sein, Rahmenbedingungen für die Auswertung bzw. Bewertung der Bürgerbeteiligung müssen bekannt sein und es muss deutlich gemacht werden, in welcher Form Rückmeldungen zu den Vorschlägen erfolgen und ab wann eine Veröffentlichung der Bürgerbeteiligungsprozesse vorgesehen ist. Denn: Nur Prozesstransparenz schafft auch Akzeptanz.
- Je nach Thema und Fragestellung sind auch die Instrumente der Beteiligung auszuwählen und vorab festzulegen; häufig bietet sich eine Verzahnung von Online- und Vor-Ort-Beteiligung an.

Leitlinien für Bürgerbeteiligung in Wuppertal

Auf dieser Basis ist ein Gesamtkonzept für Bürgerbeteiligung in Wuppertal zu erarbeiten. Andere Kommunen haben diese Fragestellungen ebenfalls aufgegriffen. Mittlerweile haben bereits über 30 Kommunen sogenannte Leitlinien für Bürgerbeteiligung erarbeitet, in weiteren Kommunen wird aktuell an entsprechenden Leitlinien gearbeitet. Auch aus diesen Erfahrungen kann Wuppertal Ideen aufgreifen. Eine bloße Übertragung bestehender Konzepte ist jedoch nicht zu empfehlen, weil jede Kommune ihre eigene Historie, politische Kultur und finanzielle Möglichkeiten hat. Deshalb muss ein eigener Weg zur Entwicklung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung beschritten werden, ein „Wuppertaler Weg“.

Als inhaltliche Leitplanken solcher Leitlinien ergeben sich aus den Vorarbeiten der Verwaltung und des Rates (vgl. Drucksachen Nr. VO/0113/14 und VO/0171/14) folgende Punkte:

- Themen möglicher Beteiligungen
- Grenzen der Bürgerbeteiligung; insbesondere im Hinblick auf die gleichberechtigte Partizipation aller Altersgruppen und Bevölkerungsschichten, die Komplexität der zu behandelnden Themen sowie die tatsächlich zur Verfügung stehenden Entscheidungsspielräume
- Regeln für den Prozess der Beteiligungsverfahren
- Einbeziehung und Fortentwicklung gesetzlich verankerter Instrumente der Bürgerbeteiligung
- Einbindung der Politik
- Organisationsvorschlag für die zukünftige Steuerung/ Koordinierung der Beteiligungsprojekte innerhalb der Verwaltung
- Aussagen zu den personellen Ressourcen und zur Finanzierung.

Diese Punkte dienen als Ausgangspunkt, Struktur und konkreter Arbeitsauftrag für die Erarbeitung der Leitlinien. Die Erfahrungen aus anderen Kommunen zeigen darüber hinaus, dass Leitlinien für Bürgerbeteiligung zur Klärung folgender Punkte beitragen:

- Begriffsverständnis „Bürgerbeteiligung“
- Initiierung und Ablauf eines Beteiligungsverfahrens
- Zielgruppengerechte Ansprache unter Berücksichtigung von Gender- und Diversityaspekten
- Umgang mit Ergebnissen von Beteiligungsverfahren
- Qualitätsstandards für Bürgerbeteiligung
- Evaluation von Bürgerbeteiligungsverfahren.

Durch die Klärung der aufgeführten Fragen und Themenbereiche, wird die Bürgerbeteiligung in Wuppertal strukturiert und in der Stadt dauerhaft als Ergänzung und Bereicherung der demokratisch-legitimierten Diskussions- und Entscheidungsprozesse verankert. Daraus hervorgehende Leitlinien für Bürgerbeteiligung sind ein verbindlicher Rahmen für Bürgerbeteiligungsprojekte. Sie tragen zur Klarheit und Verlässlichkeit bei, ob bzw. wann und wie die Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden können.

Bestehende Regelungen zur Bürgerbeteiligung, etwa im Baugesetzbuch oder in der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, werden nicht ersetzt, sondern ergänzt. Die Rechte des Oberbürgermeisters, des Stadtrates, seiner Ausschüsse und der Bezirksvertretungen bleiben von den zu erarbeitenden Leitlinien unberührt.

Leitlinien tragen dazu bei, Bürgerbeteiligung gewinnbringend für Rat, Verwaltung und Bürgerschaft aufzustellen. Durch Beteiligungsverfahren werden Ideen und entscheidungsrelevantes Wissen der Bürgerinnen und Bürger sichtbar gemacht. Rat und Verwaltung können ihre Entscheidungen auf eine breitere Diskussions- und Argumentationsbasis stützen. Dies schafft Transparenz und erhöht die Planungssicherheit. Die auf dieser Grundlage getroffenen Entscheidungen genießen dann eine erhöhte Akzeptanz und Legitimation.

Leitlinien für Bürgerbeteiligung dürfen allerdings nicht ‚von oben herab' aufgestellt werden, sondern müssen in einem breit angelegtem Diskussionsprozess mit den Bürgerinnen und Bürgern und den politischen Entscheidungsträgern entstehen. Nur so kann ein gemeinsames Verständnis von Bürgerbeteiligung und damit ein größtmöglicher Konsens und daraus resultierende Akzeptanz erreicht werden.

Gestaltung des Prozesses zur Erarbeitung der Leitlinien Bürgerbeteiligung

Mit Blick auf die Erfahrungen in anderen Kommunen stellt die Leitlinienentwicklung den ersten Meilenstein auf dem Weg zu einer Veränderung der Beteiligungskultur dar. Um einen „Wuppertaler Weg" zu beschreiten, soll das Erfahrungswissen aus Politik, Verwaltung und der Bürgerschaft in die Entwicklung eingebracht werden. Die Eigenentwicklung der Leitlinien – auf Basis der angeführten inhaltlichen Leitplanken - zielt auf die Steigerung der Legitimation des Ergebnisses ab und ist gleichzeitig Ausdruck einer neuen Beteiligungskultur.

Ein bewährter und in vielen Kommunen erprobter Weg ist eine Kombination aus öffentlichen Veranstaltungen, mit denen alle interessierten Bürgerinnen und Bürger sowie Interessengruppen erreicht werden können, und der Einrichtung einer Arbeitsgruppe, in der Vertreterinnen und Vertreter aus Bürgerschaft, Politik und Verwaltung vertreten sind und die – im Sinne einer Arbeitsteilung – intensiv an der Erarbeitung eines Entwurfs für Leitlinien arbeiten können. Zwischenergebnisse sind dabei stets mit Öffentlichkeit und Rat rückzukoppeln.

Auftaktveranstaltung

Der Startpunkt für die Leitlinienentwicklung ist eine öffentliche Veranstaltung, zu der alle Bürgerinnen und Bürger sowie Interessengruppen der Stadtgesellschaft eingeladen werden. Auf der Veranstaltung werden der Ablauf der Leitlinienentwicklung sowie die zu behandelnden Themen präsentiert. Weitergehende Anregungen von Seiten der interessierten Öffentlichkeit können hier in geeigneter Form aufgegriffen werden.

Arbeitsgruppe

Um sich auf Leitlinien für Bürgerbeteiligung zu verständigen, einzelne Aspekte intensiver behandeln zu können und schließlich einen Entwurf zu verschriftlichen, wird eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Die Teilnehmerzahl der Arbeitsgruppe ist auf insgesamt 24

Mitglieder zu begrenzen, um die Arbeitsfähigkeit zu gewährleisten. Da aufgrund dieses Praxiserfordernisses nicht alle interessierten Personen auch Mitglied der Arbeitsgruppe sein können, muss einerseits die stete Rückkopplung von Arbeitsergebnissen an die Öffentlichkeit und den Rat gewährleistet sein, andererseits kann die Arbeitsgruppe Gäste – etwa aus Vereinen oder Initiativen – zu ihren Sitzungen einladen. So wird gewährleistet, dass ein möglichst repräsentatives Abbild der Vorstellungen zum Thema Bürgerbeteiligung in der Stadt Wuppertal in die Entwicklung der Leitlinien einfließt.
Auch bei der Zusammensetzung der Arbeitsgruppe selbst wird der Anforderung Rechnung getragen, möglichst viele Perspektiven einfließen zu lassen. Hierbei wird auf eine Zusammensetzung zurückgegriffen, die bereits in vielen unterschiedlichen Kommunen bei der Entwicklung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung erprobt wurde und sich in der Praxis bewährt hat (z.B. in Bonn, Darmstadt, Heidelberg, Heilbronn, Köln und Wiesbaden): eine Besetzung aus Bürgerinnen und Bürgern, Verwaltungsmitarbeitern und Ratsmitgliedern. Da alle drei beteiligten Gruppen in Bürgerbeteiligungsprozesse involviert sind, ist es wichtig, ihre teils unterschiedlichen Perspektiven in die Entwicklung einfließen zu lassen und sich auf gemeinsame „Spielregeln“ zu verständigen. Eine nachhaltige Verankerung von Leitlinien für Bürgerbeteiligung kann letztlich nur auf einer Basis erfolgen, die alle Interessen berücksichtigt.

Für die Arbeitsgruppe in Wuppertal wird daher folgende Zusammensetzung vorgeschlagen:

- **Bürgerinnen und Bürger (10 Personen):** Auf Vorschlag der Verwaltung werden vom Rat zehn Bürgerinnen und Bürger benannt. Sie sollen zur Erreichung größtmöglicher Repräsentanz die wichtigsten Gruppen und Institutionen unserer Stadtgesellschaft abdecken.
- **Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung (7 Personen):** Pro Geschäftsbereich wird ein/e Vertreter/in benannt. Darüber hinaus ist ein/e Vertreter/in des Rechtsamtes zu bestimmen.
- **Vertreterinnen und Vertreter des Rates (7 Personen Rat):** Alle Vertreter/innen werden durch den Rat nach den Grundsätzen der Verhältniswahl bestimmt. Die konkrete Wahl der Ratsvertreter/innen erfolgt in der Maisitzung.

Den Vorsitz der Arbeitsgruppe übernimmt der für die Bürgerbeteiligung zuständige Beigeordnete.

In Anlehnung an Erfahrungen in anderen Kommunen werden für die Erarbeitung der Leitlinien 6 bis 8 Sitzungen der Arbeitsgruppe veranschlagt. Unter Berücksichtigung der Ferienzeiten und in Abhängigkeit von der Arbeitsweise der Gruppe, wird sich dies über einen Zeitraum von 6 bis 8 Monaten erstrecken. In der konstituierenden Sitzung wird sich die Arbeitsgruppe eine Geschäftsordnung geben.

In den einzelnen Sitzungen werden die oben angeführten thematischen „Leitplanken“ behandelt, sie stellen die Grundlage für den genauen Ablaufplan der Arbeitsgruppensitzungen dar. Zu Beginn ist eine Bestandsaufnahme von Bürgerbeteiligungsverfahren in Wuppertal sowie die Auseinandersetzung mit Leitlinienprozessen anderer Kommunen vorgesehen. Für die einzelnen Sitzungen erarbeitet die Stabsstelle Bürgerbeteiligung des GB3 entsprechendes Informationsmaterial.

In der Arbeitsgruppe werden einvernehmliche Lösungen angestrebt.

Ein vorläufiges Ergebnis der Arbeitsgruppe wird in geeigneter Form (z.B. im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung) der interessierten Öffentlichkeit vorgestellt und zur Diskussion gestellt. Eine begleitende Online-Beteiligung ist angedacht.

Der finale Entwurf der Leitlinien wird dem Rat nach Anhörung der Bezirksvertretungen zur Entscheidung vorgelegt.

Einbindung der breiten Öffentlichkeit
Um einen möglichst große Öffentlichkeit in die Erarbeitung der Leitlinien einzubeziehen und sind – neben der Auftaktveranstaltung – folgende Maßnahmen geplant:

- Begleitende Berichterstattung über den Arbeitsprozess der Arbeitsgruppe, z.B. durch Ergebnisprotokolle
- Möglichkeit zur Online-Kommentierung der Zwischenergebnisse der Arbeitsgruppe
- Öffentliche Veranstaltungen zur Diskussion eines vorläufigen Entwurfs der Leitlinien
- Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Organisation und Durchführung

Die konzeptionelle und organisatorische Verantwortung sowie die Federführung des Leitlinienprozesses liegt im GB3, Stabsstelle Bürgerbeteiligung. Die Stabsstelle ist verantwortlich für die Erstellung des Gesamtkonzepts, die intensive Begleitung des Erarbeitungsprozesses und das Zusammenführen der Arbeitsergebnisse der Arbeitsgruppe. Sie erstellt Unterlagen, die als Grundlage der Arbeitsgruppe dienen und koordiniert in Abstimmung mit dem Presseamt, die Öffentlichkeitsarbeit. Die Stabsstelle Bürgerbeteiligung fungiert dabei als Ansprechpartner und Schnittstelle für alle Beteiligten des Prozesses.