STADT WASSENBERG

LEITLINIEN

für die Ausübung von
Bürgerbeteiligungsinstrumenten
bei der Stadt Wassenberg

– Bürgerbeteiligungsleitlinie –

Datum: **20.06.2024**

Aktenzeichen: **011.01.000**

Anlagen: **1.) Muster Beteiligungskonzepte**

2.) Übersicht Beteiligungsinstrumente

Präambel

Leitlinien regeln das Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure im Beteiligungsprozess. Ziel ist, dass sich Bürger, Politiker und Verwaltungsvertreter auf ein gemeinsames Vorgehen einigen und darauf vertrauen können, dass die verabredeten Verfahrensschritte eingehalten werden. Leitlinien regeln den Gesamtprozess des Beteiligungsverfahrens. Sie geben vor, welche Entscheidungen in welcher Reihenfolge getroffen werden müssen, aber bestimmen nicht einzelne Methoden, Formate oder Zielgruppen. Sie wirken auf das Verhältnis zwischen den und innerhalb der Akteursgruppen.

Vor diesem Hintergrund ist die vorliegende Beteiligungsleitlinie zu verstehen, die eine Zusammenarbeit der Organe der Stadt Wassenberg, das heißt Rat und Verwaltung, sowie ihrer Bürgerinnen und Bürger für bestimmte Angelegenheiten regelt, für die eine Beteiligung eröffnet ist. Vorweg geschickt sei jedoch, dass der Stadtrat in seiner Rolle als Vertretung der Bürgerschaft und im Rahmen seiner Legitimation aus dem repräsentativen Demokratiemodells die Letztentscheidung trifft, hierfür verantwortlich bleibt und diese grundsätzlich nicht auslagert.

Die nachstehenden Bestimmungen orientieren sich an den Erkenntnissen aus dem Netzwerk Allianz für Demokratie der Bertelsmann Stiftung und greift die im Rahmen einer Beteiligungsleitlinie zu regelnden Fragestellungen auf.

1. Allgemeine Zielsetzung

Bürgerinnen und Bürger sind wichtige Ideengeberinnen und Ideengeber für die Fachverwaltung und für den städtischen Stadtrat. Mitgestaltende Bürgerbeteiligung an kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen soll zudem dazu beitragen, Transparenz zu schaffen, Vertrauen zwischen Einwohnerinnen und Einwohnern, Verwaltung und Politik aufzubauen und eine Beteiligungskultur zu entwickeln.

Sie ist durch folgende Merkmale und Ziele gekennzeichnet:

- Sie sorgt für frühzeitige und umfassende Information und ein verlässliches Verfahren.
- Sie erkennt die Interessenvielfalt sowie das Selbstbestimmungs- und Mitwirkungsbedürfnis der Bürgerschaft. Sie nimmt die Bürgerschaft aber auch in Mitverantwortung.
- Sie führt die Erfahrung und den Sachverstand von Einwohnerinnen, Einwohnern, Stadtrat und Verwaltung in geeigneten Phasen von Entwicklungs-, Planungs- und Entscheidungsprozessen auf kooperative Weise zusammen und macht sie für das Gemeinwesen nutzbar.

- Sie bereichert die repräsentative Demokratie, indem sie die Rolle der Bürgerschaft stärkt und der Verwaltung die Vorstellungen der Bürgerschaft klarer vermittelt. Gleichzeitig verdeutlicht sie die Entscheidungsverantwortung des Stadtrats.

- Sie erarbeitet in einem öffentlichen und ergebnisoffenen Diskurs Lösungen und macht diese einer breiten Öffentlichkeit zugänglich. Sie eröffnet die Möglichkeit zur Diskussion und erhöht so die Bereitschaft, die letztendlich getroffenen Entscheidungen des Gemeinderats anzuerkennen.

- Sie behält den sorgsamen Umgang mit knappen Ressourcen im Auge – sowohl im Verfahren als auch bei Lösungsvorschlägen.

Ziel der Leitlinie ist es sodann, schnelle und praxisorientierte Entscheidungen unter Berücksichtigung der Sichtweise aus der Bevölkerung zu treffen. Durch formelle Beteiligungsinstrumente alleine soll jedenfalls der Entscheidungs- und Umsetzungsprozess nicht unzweckmäßig verlängert werden.

2. Elemente der Bürgerbeteiligung

Bürgerbeteiligung im Sinne dieser Leitlinien meint die gemeinsame Gestaltung von Vorhaben und Projekten der Stadt Wassenberg. Sie basiert auf der Zusammenarbeit von Einwohnerinnen und Einwohnern, dem Rat der Stadt Wassenberg und seinen Ausschüssen sowie der Verwaltung (Trialog).

Sie ersetzt hingegen nicht den politischen Wettstreit und die politische Entscheidungskompetenz des Stadtrates und der Verwaltungsspitze. Ferner bleiben durch die Leitlinien nach der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) mögliche Beteiligungsinstrumente sowie über diese Leitlinien hinausgehende informelle Beteiligungen in Einzelfällen unberührt.

Zentrale Elemente der Bürgerbeteiligung im Sinne dieser Leitlinien sind:

- **Frühzeitige Information durch eine Vorhabenliste**

  Die Verwaltung erstellt in Abstimmung mit dem Stadtrat eine Vorhabenliste über städtische Projekte, bei denen das Interesse vieler Einwohnerinnen und Einwohner angenommen werden kann. Sie dient der sehr frühzeitigen Information der Öffentlichkeit zur Förderung des Dialogs, der Rückkopplung/Meinungsäußerung und der Mitgestaltung bei Projekten. Darüber hinaus werden die weiteren Projektphasen und Ergebnisse im Rahmen der Vorhabenliste fortgeschrieben.

- **Anregungen für Bürgerbeteiligung von verschiedenen Seiten**

  Bürgerbeteiligung kann angeregt werden von der Bürgerschaft (als Anregung gemäß § 24 GO NRW), vom Stadtrat und vom Bürgermeister nach den Voraussetzungen nach diesen Leitlinien.

- **Kooperative Planung und Ausgestaltung eines Beteiligungskonzeptes**

  Im Vorfeld eines Beteiligungsprojekts wird grundsätzlich ein Beteiligungskonzept entwickelt. Seine wesentlichen Inhalte sind die Beschreibung des Beteiligungsgegenstands, die Planung des Prozessablaufs, die Bestimmung der zu beteiligenden Einwohnerinnen und Einwohner, die Wahl der Methode(n), die Aufstellung eines Zeithorizonts sowie die Abschätzung der Kosten des Verfahrens. Ein Muster ist als **Anlage 1** beigefügt.

- **Niedrigschwellige und einfache Beteiligungsmöglichkeit**

  Bei der Festlegung von Instrumenten und der jeweiligen Art der Beteiligung soll darauf geachtet werden, dass diese einfach zugänglich sind. Gleichzeitig, aber nicht ausschließlich, sollen digitale Formate eingesetzt werden.

- **Bürgerbeteiligung (gegebenenfalls) über verschiedene Projektphasen hinweg**

  Kommunale Vorhaben und Projekte durchlaufen in der Regel mehrere Projektphasen. Bürgerbeteiligung ist deshalb als Prozess zu verstehen, der die einzelnen Planungs- und Entscheidungsphasen begleitet. Bei mehrphasigen Prozessen sind die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung jeweils in die nachfolgenden Prozessphasen zu übernehmen.

- **Rückkopplung von Beteiligungsergebnissen in eine breitere Öffentlichkeit**

  In der Regel wirkt nur eine beschränkte Zahl von Personen direkt an einem Bürgerbeteiligungsverfahren mit. Um eine verlässliche Information über die Meinung der Bürgerschaft zu gewinnen, sollen deshalb an Punkten, die für die Vorhabenentwicklung von maßgeblicher Bedeutung sind, die erarbeiteten Ergebnisse einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden (Rückkopplung).

- **Verbindlichkeit von Beteiligungsprozessen**

  Das Vertrauen der Einwohnerinnen und Einwohner in das Beteiligungsangebot der Stadt hängt stark davon ab, ob die Grundsätze und Regeln für Bürgerbeteiligung zuverlässig eingehalten werden. Dies gilt besonders bei mehrphasigen

Projekten. Zentral für die Verbindlichkeit ist nicht nur die Einhaltung von Regeln, sondern auch, dass die Beteiligungsergebnisse im abschließenden Entscheidungsprozess nachvollziehbar berücksichtigt werden, auch wenn sie für die jeweiligen Entscheidungsträger nicht bindend sind.

- **Weiterentwicklung und Evaluierung der Bürgerbeteiligung und der Leitlinien**

  Die Leitlinien sowie die einzelnen Beteiligungsprojekte unterliegen einer stetigen Evaluierung, um zu einer kontinuierlichen Verbesserung der Prozesse beizutragen.

3. Verantwortlichkeiten und Verfahrensschritte

Damit sich Bürgerinnen und Bürger wirksam beteiligen können, brauchen sie rechtzeitig Informationen über wichtige Projekte und Planungen der Stadt Wassenberg. Diese erhalten sie mit der so genannten Vorhabenliste, die der Bürgermeister in Abstimmung mit dem Stadtrat erstellt und fortlaufend aktualisiert. Die Vorhabenliste wird im Internet veröffentlicht und zwei Mal jährlich – zum Ende und zur Mitte des Jahres – aktualisiert.

Sofern von Seiten der Bürgerinnen und Bürger eine Beteiligungsform angeregt wird, soll dieser Ausführungen zum Beteiligungskonzept bereits enthalten. Für eine solche initiative Anregung ist eine Unterschriftenquote oder ein anderweitiges Quorum nicht erforderlich; die Anregung erfolgt als Anregung nach § 24 GO NRW bzw. nach den Bestimmungen der Hauptsatzung der Stadt Wassenberg. Über die Zulassung und Umsetzungsform sowie gegebenenfalls Aufnahme in die Vorhabenliste entscheidet sodann der Rat oder der zuständige Ausschuss.

Auf Vorhaben, für die eine Beteiligung eröffnet werden, soll neben gegebenenfalls gezielten Einladungen zudem im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit hingewiesen werden. Hierzu erfolgen Veröffentlichungen in den Medien, auf der städtischen Website sowie über die Wassenberg App. Gleiches gilt für die Vorhabenliste selbst.

Um die Umsetzung dieser Leitlinie zu unterstützen, richtet der Bürgermeister eine Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung ein. Sie berät die Einwohnerinnen und Einwohner ebenso wie die Fachbereiche der Stadtverwaltung, steht ihnen mit Expertise und Information zur Seite, hilft bei der Entwicklung der Beteiligungskonzepte mit und unterstützt den gegenseitigen Informationsaustausch. Die Koordinierungsstelle schreibt die Vorhabenliste fort und erfasst darin den jeweiligen Projektstatus.

Die Umsetzung der beschlossenen Beteiligungsverfahren obliegt dem Bürgermeister in Zusammenarbeit mit der Koordinierungsstelle und den zuständigen Fachbereichen.

4. Anwendungsbereiche

Die Leitlinien schaffen eine verlässliche Grundlage für Bürgerbeteiligung. Sie tragen dazu bei, vorhandene Gestaltungsräume für Bürgerbeteiligung wirkungsvoller zu gestalten. Gleichzeitig ergänzen sie die gesetzlich geregelten Formen der Bürgerbeteiligung. Dies wird hinsichtlich der Anwendungsbereiche nachfolgend konkretisiert.

- **Bürgerbeteiligung an Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des Stadtrats**

  Bürgerbeteiligung im Sinne dieser Leitlinien ist möglich für alle Angelegenheiten der Gemeinde, die im Zuständigkeitsbereich des Stadtrats liegen (vgl. § 24 Abs. 1 GO NRW) mit Ausnahme der inneren Organisation der Stadtverwaltung, der Rechtsverhältnisse der Stadträte, des Bürgermeisters und der städtischen Beschäftigten, der Feststellung der Jahresrechnung der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe sowie der Entscheidung in Rechtsmittelverfahren und sonstigen durch Gesetz speziell zugewiesenen Aufgaben.
  Für eine 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.

- **Bürgerbeteiligung an Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters**

  Für Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters sollen diese Leitlinien bei der Umsetzung von Bürgerbeteiligung grundsätzlich gleichermaßen gelten. Zum Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters gehören die ihm vom Stadtrat übertragenen Aufgaben, die Aufgaben der laufenden Verwaltung sowie die Pflicht-aufgaben nach Weisung (Weisungsaufgaben). Ausgenommen sind die innere Organisation der Stadtverwaltung sowie die Rechtsverhältnisse der Stadtverordneten, des Bürgermeisters und der städtischen Beschäftigten. Für den Bereich der Pflichtaufgaben nach Weisung darf der Stadtrat keine Beschlüsse fassen, da in diesem Bereich die Rechts- und Fachaufsichtsbehörden für den Erlass von Verwaltungsvorschriften zuständig sind.

- **Bürgerbeteiligung bei rechtlich selbständigen Einrichtungen mit Vertretung der Stadt**

  Bei rechtlich selbständigen Einrichtungen sollen der Stadtrat und der Bürgermeister über die Weisungserteilung an Vertreterinnen und Vertreter der Stadt in den jeweiligen Organen auf die Umsetzung von Ergebnissen aus der Bürgerbeteiligung im Sinne dieser Leitlinien hinwirken, soweit dies gesellschaftsrechtlich möglich ist.

5. Methoden der Bürgerbeteiligung

Grundsatz für die Methodenwahl ist eine möglichst gute Übereinstimmung zwischen den Leistungsprofilen der jeweiligen Methoden mit den Leistungsanforderungen in den jeweiligen Prozessphasen.

Solche Leistungsanforderungen können sein:

- die frühzeitige Ermittlung von Interessen in der Bevölkerung zur Information der Verwaltung und des Stadtrats (z. B. durch repräsentative Umfragen, die ggf. durch aufsuchende Verfahren zur Einbeziehung beteiligungsferner Teile der Bevölkerung, wie z. B. die „aktivierende Befragung“, zu ergänzen sind);
- die Entwicklung kreativer Lösungen z. B. mit Hilfe von Aufrufen zur Einreichung von Ideen und Vorschlägen, Projektgruppen oder Workshops;
- die Rückkopplung von Beteiligungsergebnissen in eine breitere, möglichst „repräsentative“ Öffentlichkeit z. B. mit Hilfe von Bürgerversammlungen;
- die Lösung von Konflikten durch Mediation oder andere geeignete Verfahren wie z. B. Runde Tische.

Bei der Methodenwahl wird auf die in der Verwaltung vorhandene Methodenkompetenz zurückgegriffen. Gleichzeitig kann externer beratender Sachverstand genutzt werden. Grundsätzlich sind bei der Wahl der Methoden das Kosten-Nutzen-Verhältnis und der Faktor „Zeit“ zu beachten. Eine Übersicht der Methoden ist als **Anlage 2** beigefügt.

Für die Anwendung der Methoden gelten folgende Grundsätze:

- **Auswahlverfahren für zu beteiligende Einwohnerinnen und Einwohner**

  Grundsätzlich können sich alle interessierten Einwohnerinnen und Einwohner im Beteiligungsprozess engagieren. Je nach Projektphase sind aber auch methodenabhängig Auswahlverfahren anzuwenden, zwischen denen im Einzelfall zu entscheiden ist.

  Die Auswahlverfahren können basieren auf:

  - der Zugrundelegung bestimmter Eigenschaften der zu beteiligenden Personen, wie Interessen, Betroffenheit, Kenntnisse, Kompetenzen oder Funktionen (z. B. der Fähigkeit, als Multiplikator zu wirken),
  - einem Bewerbungsverfahren und der anschließenden Auswahl „per Los“,
  - einer Kombination der genannten Verfahren.

- **Rückkopplungsverfahren**

  An Kooperationsprozessen im Rahmen von Bürgerbeteiligungsverfahren ist in der Regel nur eine beschränkte Anzahl von Personen direkt beteiligt. Diese werden nicht notwendigerweise nach Gesichtspunkten der statistischen Repräsentativität ausgewählt. Damit der Stadtrat und die Verwaltung ein möglichst aussagekräftiges Bild über die Meinung der interessierten und betroffenen Einwohnerinnen und Einwohner gewinnen können, ist an Punkten, die für den Vorhabenverlauf von maßgeblicher Bedeutung sind, die Rückkopplung der Beteiligungsergebnisse in eine breitere Öffentlichkeit von entscheidender Wichtigkeit. Die Rückkopplung soll deshalb bei allen Projekten eingeplant werden.

  Die Rückkopplung soll einerseits Informationen über die bei der Kooperation erzielten Ergebnisse und andererseits eine Rückmelde-Chance einschließen. Wichtig ist dabei die Ermittlung eines möglichst repräsentativen Meinungsbildes. Die Rückkopplungsergebnisse sind im nachfolgenden Verfahrensablauf angemessen und nachvollziehbar zu berücksichtigen.

  Auf eine gesonderte Rückkopplung kann verzichtet werden, falls von vornherein Kooperationsmethoden angewandt werden, welche die Einbeziehung der breiteren Öffentlichkeit ermöglichen. Bei kleineren Projekten kann die Rückkopplung durch die Einladung aller Interessierten zu einer Veranstaltung mit garantierter Mitwirkungschance aller Teilnehmenden erfolgen. Der Wahl des Vorgehens soll eine Kosten-Nutzen-Abwägung vorausgehen.

6. Umgang mit den Ergebnissen und Finanzierung

Über den Umgang mit den Ergebnissen entscheidet der Stadtrat auf Vorschlag durch den Bürgermeister.

Sofern Beteiligungsverfahren selbst und die Umsetzung deren Ergebnisse nicht bereits im Rahmen der bestehenden Haushaltsplanung erfolgen können, ist hierüber ein gesonderter Beschluss über eine über- und/oder außerplanmäßige Ausgabe nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung zu fassen.

Die Koordinierungsstelle erfasst die Ergebnisse in der Vorschlagsliste, gibt diese dem Stadtrat nach den Bestimmungen dieser Leitlinien zur Kenntnis und unterrichtet die Öffentlichkeit über diese.

7. Verbindlichkeit des Verfahrens und Qualitätssicherung

Der Stadtrat und der Bürgermeister verpflichten sich ausdrücklich, die vorstehenden Leitlinien verbindlich anzuwenden. Ausnahmen und Abweichungen sollen nur in dringenden Ausnahmefällen erfolgen, die gesondert zu begründen sind.

Die Leitlinien werden anhand der praktischen Umsetzung bei den hierüber behandelten Einzelprojekten nach spätestens einem Jahr bewertet. Über die Bewertungsergebnisse entscheiden der Stadtrat und der Bürgermeister anschließend einvernehmlich.

8. Schlussbestimmungen

Die vorliegende Beteiligungsleitlinie tritt mit Beschluss des Rates der Stadt Wassenberg vom 20.06.2024 in Kraft. Sie wird im Amtsblatt der Stadt Wassenberg öffentlich bekanntgemacht.

Wassenberg, den 26.06.2024

gez. Marcel Maurer
Bürgermeister

Anlage 1 zur Bürgerbeteiligungsleitlinie

– Muster für Beteiligungskonzepte gemäß Ziffer 2 der Leitlinie

1. Beteiligungsgegenstand
Genaue Abgrenzung des Arbeitsauftrags
2. Prozessplanung
Erarbeitung von Prozessphasen und Festlegung, in welchen Phasen die Bürgerbeteiligung mit welcher Zielsetzung, mit welchen Methoden und mit welchen Beteiligten stattfindet.
3. Methodenwahl
Zwischen den Leistungsanforderungen in den jeweiligen Prozessphasen und den Leistungsprofilen der jeweiligen Methode soll möglichst Übereinstimmung erreicht werden. Mögliche Leistungsanforderungen können die frühzeitige Ermittlung von Interessen in der Bevölkerung, die Entwicklung kreativer Lösungen, die Rückkopplung von Beteiligungsergebnissen oder die Konfliktlösung sein
4. Auswahl der zu Beteiligenden
Auswahl kann unter Zugrundelegung bestimmter Eigenschaften, Interessen, Kompetenzen, durch ein Bewerbungsverfahren, in Form der Zufallsauswahl oder durch eine Kombination der Verfahren erfolgen.
5. Festlegung des Rückkopplungsverfahrens
Die Rückkopplung soll den Beteiligten und den Entscheidungsträgern ein breites öffentliches Meinungsbild über die bei der Beteiligung erzielten Ergebnisse geben und die Möglichkeit der Rückmeldung einschließen.
6. Erarbeitung eines Zeitplans und einer Kostenschätzung

Anlage 2 zur Bürgerbeteiligungsleitlinie

– Übersicht der Beteiligungsinstrumente gemäß Ziffer 5 der Leitlinie

1. Bürgerbeteiligungsinstrumente zur Erarbeitung von Einzelprojekten
1.1 Arbeitsgruppe
Bearbeitung einer gemeinsamen Aufgabe durch mehrere Personen
1.2 Konsensuskonferenz
Bearbeitung brisanter Themen durch interessierte Laien mit Unterstützung durch sachverständige Personen, Ausloten der öffentlichen Meinung zu einer bestimmten Fragestellung
1.3 Kreativworkshop
Entwicklung gemeinsamer Ideen, Problemlösung, Erarbeitung von Konzepten oder reine Wissensvermittlung
1.4 Open Space
Bearbeitung komplexer Fragestellungen mit einer großen Zahl an Beteiligten
1.5 Projektgruppe
Umsetzung eines konkreten Projekts
1.6 Workshop
Entwicklung gemeinsamer Ideen, Problemlösung, Erarbeitung von Konzepten oder reine Wissensvermittlung
1.7 Zukunftswerkstatt
Entwicklung von Zukunftsvisionen, z. B. bei der Erstellung von Leitbildern, Entwicklungsszenarien, Zukunftsprojekten

2. Bürgerbeteiligungsinstrumente zur Einholung eines Meinungsbildes
2.1 Bürgerpanel
Repräsentative Befragung, die wiederholt werden kann
2.2 Bürgerforum
Information einer größeren Zahl von Bürgern über ein konkretes Beteiligungsthema
2.3 Bürgerversammlung
Offene angekündigte Informations- und Diskussionsveranstaltung

Anlage 2 zur Bürgerbeteiligungsleitlinie

– Übersicht der Beteiligungsinstrumente gemäß Ziffer 5 der Leitlinie

3. Bürgerbeteiligungsinstrumente bei gegensätzlichen Interessenlagen
3.1 Mediation
Strukturierte Bearbeitung von Konflikten bei konkreten Planungsverfahren und Problemstellungen
3.2 Runder Tisch
Erarbeitung einer möglichst auf Konsens ausgerichteten Lösung zu kontroversen Fragen mit unterschiedlichen Interessengruppen