



Vorstudie zur Erstellung eines

Fachlich optimierten Konzeptes zur

Verstärkung der Beteiligung

der Solinger Einwohnerinnen

und Einwohner

- Bürgerbeteiligungskonzept –
(geänderte Fassung)

Stadt Solingen
Der Oberbürgermeister
Ressort 5-10
Stabsstelle Bürgerbeteiligung

Solingen, Dezember 2015

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	Seite
I. Einleitung – Sinn und Zweck dieser Vorstudie	3
II. Mitgestaltende Bürgerbeteiligung – was ist das?	4
III. Erläuterung der Vorgehensweise	6
IV. Ausgangslage durch praktische Erfahrungen und Ratsaufträge	6
V. Standortbestimmung sowie Analyse und Bewertung der Ist-Situation	8
1. Umsetzung der Ratsbeschlüsse	
a) Beschluss zur Erstellung eines optimierten Konzeptes und zur Entwicklung von Leitlinien	8
b) Beschluss zur Einrichtung von Unterausschüssen	9
2. Bisheriger Formen und Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungsverfahren	10
2.1 Erfahrungsbericht	11
2.2 Regeln und institutionelle Verankerung der Bürgerbeteiligung in Solingen	13
2.3 Organisation von Bürgerbeteiligungen und Bereitstellung entsprechender Ressourcen	14
3. Zusammenfassung	15
VI. Skizzierung einer Zielvorstellung	16
VII. Maßnahmenvorschläge zur Erreichung der Zielvorstellung	19
VIII. Evaluation der Maßnahmen und Nachsteuerung	22
 <u>Anhang:</u>	 23
• Literaturverzeichnis & -empfehlung	

Kapitel I. Einleitung – Sinn und Zweck dieser Vorstudie

Die Erstellung eines „optimierten Konzeptes zur verstärkten Bürgerbeteiligung“ wurde vom Rat der Stadt Solingen als Auftrag an die Verwaltung formuliert. Das ist im Zusammenspiel zwischen Politik und Verwaltung der übliche Weg, der aber nur als erster Schritt bezeichnet werden kann. Bürgerinnen und Bürger haben damit zunächst keine **unmittelbaren** Möglichkeiten, bereits die ersten konzeptionellen Elemente **mitzugestalten**. Auf die Notwendigkeit, bereits bei der Erstellung von Konzepten und Leitlinien dialogisch – d.h. unter Beteiligung von Bürgern, Politik und Verwaltung – vorzugehen, ist in den zwischenzeitlich vorliegenden nationalen Erkenntnissen jedoch immer wieder hingewiesen worden. Insoweit schlägt die Verwaltung an dieser Stelle vor, noch kein abschließendes Konzept zu erstellen und dazu einen politischen Beschluss herbeizuführen, sondern eine **Vorstudie** zu erarbeiten. Diese Vorstudie ist formuliert und wird hiermit vorgelegt; sie kann gemeinsam mit der Stadtgesellschaft und der Politik dialogisch zu einem Konzept weiterentwickelt werden und somit von Beginn der systematischen Ausrichtung der mitgestaltenden Bürgerbeteiligung an vertrauensbildend wirken.

Die Vorstudie ist mit der ersten Vorlage nicht abgeschlossen, sondern als Struktur für einen wiederkehrenden Prozess der Konzepterstellung und -optimierung zu verstehen. Das heißt, dass spätestens nach einer ersten Evaluation die einzelnen Phasen in verkürzter und unter Berücksichtigung der bis dahin stattgefundenen Entwicklung i.V.m. neuen Erwartungshaltungen wiederholt werden.

Die Vorstudie dient als **erster Vorschlag**, der baldmöglichst politisch vorberaten und umgehend dialogisch, d.h. gemeinsam mit der Zivilgesellschaft, beraten und ausformuliert wird.

Kapitel II.

Mitgestaltende Bürgerbeteiligung – was ist das?

Grundlage für einen konsensualen Umgang mit Bürgerbeteiligung ist ein einvernehmliches Verständnis davon, welche Erwartungen an sie gestellt und welche Wirkungen von ihr erwartet werden. Dazu geht diese Vorstudie vom Begriff der „mitgestaltenden Bürgerbeteiligung“ aus. Der Begriff soll durch nachfolgende vier Einlassungen näher bestimmt werden:

1. **Definition:** Eine anerkannte, einheitliche und abschließende Definition, was mitgestaltende Bürgerbeteiligung genau ist, scheint es nicht zu geben. Juristisch betrachtet, finden sich in verschiedenen Rechtsnormen (z.B. § 3 Baugesetzbuch, § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW) Vorschriften zur Durchführung von Bürgerbeteiligung mit Beschreibung von Elementen, die sie enthalten soll. An dieser Stelle sei ein Begriff aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz entlehnt, ohne ihn auf die juristische Bedeutung begrenzen zu wollen: *bedeutsame Vorhaben (=bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können; § 25 Abs. 3 VwVfg NRW).*

Im gesellschaftlichen oder politikwissenschaftlichen Sinne sind mit derartigen Verfahren jedoch nicht alle für eine Stadtgesellschaft bedeutsamen Vorhaben erfasst. Allerdings hat auch die Politikwissenschaft bisher noch keine akzeptierte Definition liefern können, sondern beschreibt kennzeichnende Elemente wie Freiwilligkeit, nicht auf die Erzielung eines materiellen Einkommens oder Gewinn gerichtetes Mitwirken, gemeinwohlorientiertes (ohne, dass das Initialinteresse nicht auch einen Selbstbezug haben darf) Vorgehen, Transparenz und Öffentlichkeit sowie gemeinschaftliches Agieren, d.h. Arbeiten in Gruppen, in denen auch kontroverse Interessenslagen vorherrschen können.

2. **Inhalte und Themen:** Grundsätzlich kann sich eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung um alle gesellschaftlich relevanten Themen kümmern, die nicht ausschließlich privatrechtlicher Natur sind und sich im politisch-gesellschaftlich gestaltbaren Raum abspielen. Um die Erarbeitung eines Konzeptes und von Leitlinien jedoch nicht bereits in der Startphase zu überfrachten, wäre Konsens darüber zu erzielen, dass man sich zunächst mit Kriterien für die Einschätzung als „bedeutsames Vorhaben“, mit einer transparenten Argumentationssammlung verbunden mit Informationszugängen, Vermittlung von Kompetenzen zur Durchführung von Bürgerbeteiligungen, Zeithorizontkriterien etc. befasst. „Bedeutsame Vorhaben“ sollten gelistet, bewertet und dann in einer Vorhabenliste veröffentlicht werden. Hinsichtlich der Themen sollte eine Vorhabensammlung eher qualitativen als quantitativen Aspekten folgen.

3. **Was soll und kann Bürgerbeteiligung leisten?** Frühzeitiges Einbinden der Zivilgesellschaft soll langfristiges Einvernehmen und Übereinstimmung bei der Einschätzung, Regelung und Gestaltung von Lebenslagen und –bereichen ermöglichen und möglichst nachträgliche (nicht nur juristische) Auseinandersetzungen vermeiden helfen; möglichst hohe Akzeptanz in der Gesellschaft soll erreicht werden. Dazu kann ergänzend zu den im bisherigen Demokratieverständnis ausschließlich tätigen Akteuren Politik und Verwaltung auch der Fachverstand und das Empfinden einer breiten Bürgerschaft genutzt werden; somit fließen weitere, ggfs. neue Ideen und Bewertungen in einen Meinungsbildungsprozess ein.
4. **Grenzen:** Auch die bestgemeinte und gut konzeptionierte Bürgerbeteiligung hat Grenzen. Diese sollten während des gesamten Prozesses zur Ausgestaltung einer mitgestaltenden Bürgerbeteiligung in Solingen auch immer wieder deutlich gemacht und benannt werden.

Da sind zunächst die durch das Grundgesetz sowie die Landesverfassung definierten Grundsätze einer repräsentativen Demokratie zu nennen. Artikel 76 GG kennt keine direkte Mitwirkung des Volkes. Auf die kommunale Ebene heruntergebrochen bedeutet dieses, dass (bis auf wenige Ausnahmen) immer der gewählte Rat der Stadt Solingen die Letztentscheidung innehat.

IM Grundsatz ist Demokratie auf Konkurrenz von politischen Meinungen und Wettstreit um Mehrheiten angelegt – Konsens steht dem prinzipiell entgegen. Es wäre eine Überforderung mitgestaltender Bürgerbeteiligung, anzunehmen, sie könne dazu führen, grundsätzlich unterschiedliche inhaltliche (politische) Ziele zusammen zu führen. Hilfreich und befriedend wäre es allerdings, dass Konsens darüber erzielt wird, welche Instrumente der Bürgerbeteiligung eingesetzt werden und dass deren Ergebnisse so auch dann Akzeptanz finden, wenn sie nicht der verfolgten politischen Intention entspricht. Eine Instrumentalisierung von Bürgerbeteiligung schadet ihr als Ganzes.

Ebenfalls stößt Bürgerbeteiligung dort an Grenzen, wo Bürger/inneninteressen nicht homogen sind, sondern ein Teil der Bürgerschaft gegen einen anderen Teil der Bürgerschaft agiert und sich dabei der Instrumente der Bürgerbeteiligung bedient; das kann zu einer weiteren Polarisierung in der Gesellschaft führen.

Weiterhin sollte berücksichtigt werden, dass Bürgerbeteiligung – insbesondere Onlinerverfahren – nicht dem Anspruch wissenschaftlicher Repräsentativität gerecht werden kann, sondern bestenfalls eine Vergrößerung der gemeinsamen Schnittmenge erzielt.

Fazit: Innerhalb des Konzeptionierungsprozesses und vor bzw. innerhalb der Erstellung von Leitlinien sind zu den hier aufgeworfenen Hinweisen gemeinsame Verständnisse und Antworten zu entwickeln.

Kapitel III.

Erläuterung der Vorgehensweise

Die Erkenntnisse der langjährigen erfolgreichen und mehrfach preisgekrönten Projekte der Bürgerbeteiligung in Solingen sowie die Verwaltungsvorschläge aus der am 08.04.2014 beratenen HuPA-Vorlage Nr. 3494 bilden die Grundlage für das Vorgehen zur Umsetzung des Ratsbeschlusses zur Entwicklung von Leitlinien und eines fachlich optimierten Konzeptes vom 10.04.2014 und werden von der Verwaltung methodisch wie folgt aufgegriffen:

- a) Abschluss der Literaturrecherche, Auswertung
- b) Klarstellung der Auftragsgrundlage (durch mehrere Beschlussfassungen)
- c) Zunächst erfolgt die Erstellung einer Vorstudie durch die Verwaltung, aus dessen Struktur heraus dann ein Konzept und Leitlinien dialogisch entwickelt werden;
- d) die Vorstudie enthält eine Standortbestimmung (Bestandsanalyse – wo stehen wir heute, was gab und gibt es bereits in Solingen) an einigen Stellen ergänzt um eine Analyse der Ist-Situation,
- e) die dann in Maßnahmenvorschlägen zur Erreichung der Zielvorstellung im nächsten Schritt mündet und
- f) durch die in der Zukunft liegende Folgephase, Evaluation der Maßnahmen und Nachsteuerung, abgerundet wird.

Im Sinne der in der Einleitung (Kap. I) formulierten Intention soll der Prozess dialogisch fortgesetzt werden.

Kapitel IV.

Ausgangslage durch praktische Erfahrungen und Ratsaufträge

Solingen verfügt über eine langjährige Tradition bei der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern zu stadtpolitisch relevanten Themen. Einzelne Beteiligungsformate waren in den letzten Jahren dabei so erfolgreich, dass sie sogar von – z.T. europaweit agierenden – Juroren mit internationalen Auszeichnungen versehen wurden. Nennenswert sind hier aus der jüngeren Zeit insbesondere der EPSA-best-practise-award 2011 zur Bürgerbeteiligung beim Haushalt der Stadt Solingen (verliehen vom Europäischen Institut für

öffentliche Verwaltung [EIPA] als „European Public Sector Award“ für vorbildliche Verwaltungspraxis) oder der Nachhaltigkeitspreis 2012 in der Kategorie „Governance und Verwaltung“. Die Jury würdigte bei letzterem Preis Solingens Engagement, *„bei der es trotz angespannter Haushaltslage und den vielen Herausforderungen im Rahmen des Strukturwandels gelungen sei, umfangreiche ineinandergreifende Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung vorbildlich zu koordinieren und dauerhaft in Politik, Verwaltung und Gesellschaft zu verankern. Dabei wird die Einbindung der Bürger stets groß geschrieben.“*

Doch gerade die Ausschreibungs- und Bewerbungsverfahren für derartige Auszeichnungen machten deutlich, dass neben dem politischen Willen zu einer Bürgerbeteiligung und guter fachlicher Vor- und Zusammenarbeit auch ein strukturierter Prozess mit vereinbarten und der Bürgerschaft verbindlich zugesagten Elementen notwendig ist. Verwaltungsseits und auch öffentlich wurden im Rahmen des NRW-Projektes „Zukunftsfaktor Bürgerengagement“ sowie mehrerer EU-Themenjahre (z.B. Europäisches Jahr der Bürgerinnen und Bürger 2013) in einer Vielzahl von Veranstaltungen und Fachtagungen Grundlagenarbeit für einen derartigen Prozess geleistet. Sie ermöglichte einen ersten Einstieg in die konzeptionelle Gestaltung und versetzte die Verwaltung in die Lage, mit der Vorlage „Beteiligungskultur weiterentwickeln und systematisieren“ (Vorlagen-Nr. 3494, Haupt- und Personalausschuss am 08.04.2014), politische Gremien erstmals mit systematischen und strategischen Aspekten der Bürgerbeteiligung zu befassen.

Aufbauend auf diesen Erkenntnissen beriet der Rat der Stadt Solingen in seiner 33. Sitzung vom 10.04.2014 umfassend das Thema Bürgerbeteiligung und erteilte der Verwaltung einen Auftrag mit Grundsatzcharakter:

Der Rat beauftragt die Verwaltung, einen Vorschlag für Leitlinien sowie ein fachlich optimiertes Konzept zur Verstärkung der Beteiligung der Solinger Einwohnerinnen und Einwohner zu erarbeiten und möglichst zeitnah vorzulegen.

Darüber hinaus beschloss der Rat in seiner konstituierenden Sitzung vom 03.07.2014 die Einrichtung von Unterausschüssen zum Haupt- und Personalausschuss (Vorlage DS 82-Neufassung, s. Anlage), darunter den Unterausschuss Bürgerbeteiligung und Transparenz (UA BuT) mit dem Aufgabenfeld Anregungen und Beschwerden, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Petitionen, Fragen der Informationsfreiheit, Fragen des Transparenzgebots bei Verträgen der Stadt Solingen mit privaten Investoren und Betreibern.

Diese beiden Ratsbeschlüsse bilden die Grundlage für die Verwaltung für die Erstellung dieser Vorstudie sowie für den Einstieg in alle weiteren Verfahrensfragen.

Kapitel V. Standortbestimmung (Ist-Situation)

Für den Prozess zur Verstärkung der Bürgerbeteiligung in Solingen ist es methodisch erforderlich, eine Standortbestimmung vorzunehmen und dabei die Ist-Situation näher zu betrachten, um daraus Eckpfeiler für eine Zielvorstellung zu entwickeln.

1. Umsetzung der Ratsbeschlüsse

a) Beschluss zur Erstellung eines optimierten Konzeptes und zur Entwicklung von Leitlinien

Der Ratsbeschluss vom 10.04.2014 darf als grundsätzliches Bekenntnis des Rates für die Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung in Solingen angesehen werden. Mit diesem Beschluss geht es nun um die Ausgestaltung, d.h. um Klärung, was unter einer angemessenen Bürgerbeteiligung qualitativ zu verstehen und wie sie konzeptionell ausgestaltet ist. Ein mehr als 35-jähriger Erfahrungshorizont der Verwaltung, der Politik und auch der Stadtgesellschaft steht zur Lösung dieser Aufgabe zur Verfügung.

Vorarbeiten: Der Auftrag, einen Vorschlag für Leitlinien sowie ein fachlich optimiertes Konzept zu erarbeiten, wurde mit umfangreichen Recherchearbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit sowie mit Kontakten und Beratungen zu Fachexpertinnen und -experten aus Wissenschaft, Lehre und Stiftungen aufgegriffen. Zwischenzeitlich liegt eine Vielzahl von Gutachten, Berichten, Stellungnahmen und sonstiger Fachliteratur zum Thema Bürgerbeteiligung vor, so dass der Schluss naheliegt, die Phase der nationalen Pionierarbeit könne als nahezu abgeschlossen gelten. Das bedeutet für ein Solinger Konzept, dass auf diese Erfahrungen zurückgegriffen werden kann und sollte. Leitlinien zur strukturierten Bürgerbeteiligung in Kommunen liegen inzwischen ebenfalls für verschiedene Städte & Gemeinden vor, wobei die Vorreiterstädte Heidelberg und Bonn Maßstäbe setzten, die auf große Akzeptanz aller Akteure stießen; die Stadt Heidelberg legte zwischenzeitlich einen ersten Erfahrungsbericht vor, der bei der Vorgehensweise in Solingen Berücksichtigung finden sollte.

Leitlinien sind Bestandteil eines konzeptionellen Vorgehens, daraus ergibt sich die methodische Arbeitsweise bei der Erstellung. Zunächst wäre aus Sicht der Verwaltung daher das Konzept zur Bürgerbeteiligung zu erstellen, dann die detaillierten Leitlinien.

Umsetzungsstand einzelner Teile des Ratsbeschlusses:

Der **erste Teil** des Ratsbeschlusses, die Erstellung eines optimierten Konzeptes zur verstärkten Bürgerbeteiligung, wurde im Sinne der in der Einleitung verdeutlichten Philosophie als Vorstudie entwickelt und wird hiermit vorgelegt.

Bei der Umsetzung des **zweiten Teils** des Beschlusses, die Entwicklung von Leitlinien, wird aus der Konzeptionierung des Prozesses eine Konkretisierung der Regularien, Inhalte, Methoden & Instrumente und nicht zuletzt auch der Vorgehensweise bei einzelnen Vorhaben.

Die Verwaltung hat sich auch an dieser Stelle selbst auferlegt, unter dem Gesichtspunkt eines vertrauensbildenden Vorgehens keine fertigen Ergebnisse vorzulegen, sondern eine Empfehlung auszusprechen.

Da in Deutschland einige Städte einen zeitlichen Vorsprung bei der Erarbeitung und Anwendung von Leitlinien zur Bürgerbeteiligung haben und somit Pionierarbeit – auch in Zusammenarbeit mit Beratern aus Wissenschaft und Praxis – in vielerlei Hinsicht erfolgt ist, empfiehlt Verwaltung hier die Orientierung an den Leitlinien der Stadt Heidelberg, die ggfs. in Teilen auf Solinger Bedürfnisse und Besonderheiten modifiziert werden und somit zügig, aber ressourcenschonend, zu Ergebnissen führen kann.

Die entsprechenden Hinweise und Unterlagen sind auch zu diesem Punkt in dieser Vorstudie (Anlagen) enthalten.

Ein **dritter Teil** des Ratsbeschlusses bezieht sich auf die „Erweiterung der Beteiligungskultur in weiteren Bereichen“. Die Verwaltung schlägt hierzu vor, diese Aspekte gesondert zu bearbeiten und die Vorstudie nicht mit technischen Details zu überfrachten. Die Themen „Breitbandausbau“ und „Internetpräsenz“ haben instrumentellen Charakter und sollten innerhalb der dazu erstellten Konzepte und Strategiepapiere abgearbeitet werden; entsprechende Hinweise an die federführenden Stellen sind ergangen.

Die ebenfalls in diesem Teil des Beschlusses enthaltenen Hinweise zu für einen Ausbau der Bürgerbeteiligung notwendigen Ressourcen wurden mit der Aufgabenzuordnung der Projektleitung zur Abteilung 10-4 im Büro Oberbürgermeister und der Mittelanmeldung für den Haushalt erledigt. Um grundsätzlich handlungsfähig zu sein, wurde ein Betrag von 90.000 € in den Haushalt 2015 und jeweils 40.000 € in die folgende Finanzplanung (2016 – 2018) eingestellt. Damit können nach Haushaltsgenehmigung sowohl konzeptionell entstehende Aufwendungen als auch weitere konkrete einzelne Bürgerbeteiligungsverfahren finanziert werden. Alle weiteren Ressourcenanforderungen bzw. verwaltungsseitigen Organisationsmaßnahmen stehen in Abhängigkeit von der Ausgestaltung und der Aufgabenmenge nach Abschluss der Projektarbeit.

b) Beschluss zur Einrichtung von Unterausschüssen

Der Unterausschuss Bürgerbeteiligung und Transparenz (UA BuT) konstituierte sich in seiner Sitzung am 02.09.2014 und tagte inzwischen mehrfach. Inzwischen liegen erste Erfahrungen bzw. Ergebnisse zu folgenden Aspekten vor:

- Vereinbarung, sich weniger mit inhaltlichen Aspekten einzelner Vorhaben, als vielmehr strukturell-strategischen Fragen der Bürgerbeteiligung zu beschäftigen
- Operative Arbeitsinhalte, wie Vorberatung von Anträgen nach § 24 GO NRW
- Strategische Arbeitsinhalte, wie den Einstieg in eine mittel- bis langfristige Ausrichtung der Konzeptionierung von Bürgerbeteiligung oder erste Festlegungen, z.B. zu Methoden, Zeitrastern, externer Begleitung eines beispielhaften Vorhabens (Onlinebeteiligung Gewerbegebiete)

Das Gremium wird inhaltlich wie organisatorisch vom Stadtdienst 10, Büro OB, betreut.

Der Unterausschuss Bürgerbeteiligung und Transparenz (UA BuT) kann in seiner derzeitigen Aufgaben- und Organisationsstruktur möglicherweise nur ein Zwischenschritt sein, da die schon mehrfach zitierte dialogische Zusammensetzung in der derzeitigen Zusammensetzung des UA BuT nicht gegeben ist. Der politische Wille hinter dem Errichtungsbeschluss lässt die Vermutung zu, dass hier eigentlich ein „Bürgerbeteiligungsgremium“ entstehen sollte und daher ein wesentliches Element noch fehlt – nämlich die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern, wenn man denn ein dialogisches Verfahren voraussetzt.

Insoweit besteht noch weiterer Entwicklungsbedarf.

2. Bisherige Formen und Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungsverfahren

Bereits im Mai 1991 präsentierte das damalige Amt für Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung in Zusammenarbeit mit der VHS und der Bergischen Universität Wuppertal eine Dokumentation „Bürgerbeteiligung in Solingen“ und stellte exemplarisch in Solingen seit Ende der 70-er Jahre (!) durchgeführte Bürgerbeteiligungsverfahren vor. Der Bericht könnte von der Diktion her tagesaktuell sein, listet er doch Gründe für Bürgerbeteiligungsverfahren, den Mehrwert dieser Verfahren sowie Methoden und Handlungsfelder auf. Das Vorwort des damaligen Oberstadtdirektors Dr. Hölz ließ Hoffnung aufkeimen: *„Die positive Resonanz aus der Bürgerschaft sind uns Ansporn und Aufforderung zugleich, den bisher eingeschlagenen Weg weiter zu verfolgen.“* – hat sich aber als Strukturelement damals nicht durchgesetzt.

In der Folge wurden vielfältige Bürgerbeteiligungsverfahren erprobt, gelegentlich als Einzelaktion, aber auch als Großprojekt (z.B. Zukunft.Solingen mit Frau Prof. Funke, Uni Mainz), mal als kurzfristig, dann wieder als länger angelegter Prozess durchgeführt (z.B. Solinger AGENDA 21-Nachhaltigkeitsprozess). Die jeweiligen Strategien und Konzepte sowie die Bereitstellung von Ressourcen wurden projektbezogen individuell ausgearbeitet, wodurch ein vielfältiger Wissensschatz entstand, den es heute zusammenzuführen gilt. Auch konnten erste Erfahrungen mit der Problematik „Bürgerbeteiligung versus

Bürgerbeteiligung“ gemacht werden – was tun, wenn zwei gleich starke Bürgergruppierungen unterschiedliche Haltungen zu einer gleichen Thematik entwickeln.

Im Laufe der vielen Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung entstand auch eine Sensibilität hinsichtlich der Frage der Glaubwürdigkeit solcher Prozesse und der Veränderungsbereitschaft bzw. das Veränderungsvermögen in Bürgerschaft, Verwaltung und Politik. Diese Sensibilität muss auf allen Seiten erhalten, ggfs. sogar weiterentwickelt werden!

Aufgrund dieses Erfahrungshorizontes kann selbstbewusst konstatiert werden, dass Bürgerbeteiligung in Solingen facettenreich erprobt und durchgeführt wurde und wird; die bereits oben erwähnten Awards und Auszeichnungen bestätigen diesen Eindruck.

Um einen Überblick über die Entwicklung bis zur heutigen Ist-Situation zu erhalten, erscheint eine dreiteilige Betrachtung hilfreich zu sein.

2.1 Erfahrungsbericht

a) Themenfelder: Ein großer Erfahrungsschatz im Bereich der klassischen und fast alltäglichen Bürgerbeteiligung liegt insgesamt vor: gesetzlich normiert im Bau-, Stadtplanungs- und Stadtentwicklungsressort, doch auch in Fragen des Umwelt- u. Naturschutzes, einer zukunftsfähigen Stadtentwicklung, der Jugendhilfe, der Familienfreundlichkeit, zur Integration, zu Sport- und Sportstättenentwicklung, der Altenhilfe, Barrierefreiheit und Mobilität und vielen weiteren – auch kleineren Handlungsfeldern der Daseinsvorsorge – liegen umfangreiche Erfahrungen einzelner Verwaltungsbereiche, des Rates & Fachpolitiker und der interessierten Bürgerschaft vor.

Die Frage nach denkbaren weiteren Feldern der Bürgerbeteiligung kann bejaht werden; denkbar wäre z.B. die programmatische Ausrichtung von Kultureinrichtungen (Veranstaltungs- u. Angebotsprogramme), Priorisierung von Vorhaben in fachlich abgegrenzten Gebieten (z.B. Reihenfolge der Modernisierung/Instandhaltung von Sportstätten) etc.

b) In den vergangenen 30 Jahren gab es die unterschiedlichsten **Beteiligungsformen** bei Bürgerbeteiligungsverfahren in Solingen.

Die weitgehendste Form der Bürgerbeteiligung stellen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf Basis des Kommunalverfassungsrechtes dar. Bei dieser Form der direkten Demokratie ruft i.d.R. nicht die Stadt Solingen zu der Beteiligung auf, sondern es wird aus der Unzufriedenheit einer größeren Menge heraus agiert. Seit 1996 fanden in Solingen insgesamt 7 Bürgerbegehren statt, die in unterschiedlichen Stadien und mit unterschiedlichen Ergebnissen endeten. Erinnerung sei an die Aktionen Heidebad, Busbahnhof am HBF, Teilverkauf des SWS, Gesamtschule, Feuerwehrleitstelle, Anti-Privatisierungen und zuletzt die Theatertreppe.

Weniger spektakulär, dafür aber regelmäßig und gewissermaßen routiniert werden in Solingen formelle Beteiligungsverfahren in den Bereichen Bauleitplanung nach dem Baugesetzbuch und gesetzlich geregelte Fachplanungen/Planfeststellungsverfahren vollzogen. Aufgrund ihres hohen formalen Gehaltes mit klaren rechtlichen Verfahrensvorgaben werden diese Beteiligungsverfahren in der Literatur über Bürgerbeteiligung oft ausgeblendet, obwohl „Spielraum nach oben“ besteht, d.h. Verwaltung kann mit weiteren Informationen, Veranstaltungen und Gutachten oder auch Veröffentlichungen über das Mindestmaß der gesetzlichen Anforderungen hinaus gehen bzw. nichtförmlichen Mitwirkungsangeboten Beteiligungsschritte vorschalten.

Im Fokus der aktuellen Diskussion über Bürgerbeteiligung stehen nichtförmliche Beteiligungsverfahren, welche in Solingen regelmäßig in der Verantwortung der jeweiligen Fachverwaltung durchgeführt wurden. In den letzten 15-20 Jahren wurde ein breites Spektrum an Beteiligungsformen, die Lehre, Wissenschaft und Praxis inzwischen entwickelten, durchgeführt. Zu nennen sind beispielsweise Bürger/innen- oder Nutzer/innenbefragungen, Bürger/innenseminare, Bürger/innenversammlungen.

Weniger bekannt ist, dass zu zahlreichen Themen und Aufgaben Arbeitsgruppen und Beiräte existieren, denen ebenfalls eine aktive Form der Bürgerbeteiligung zugesprochen werden kann. Seniorenbeirat, Beirat für Menschen mit Behinderungen, Agenda-Team und Arbeitsgruppen des Nachhaltigkeitsprozesses, das Familienbündnis, das Solinger Frauenforum und der Fahrgastbeirat haben Methoden entwickelt, in denen nicht nur Mitglieder der jeweiligen Organisation, sondern auch interessierte oder betroffene Bürger als Experten in eigener Sache mitwirken können.

Die Solinger Erfahrung mit Bürgerbeteiligungsverfahren darf selbstbewusst als weit über die Zielsetzung des § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW zur „Frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“ hinausgehend bezeichnet werden. Perspektivisch gilt es, die an den unterschiedlichsten Stellen vorhandenen Expertisen und Erfahrungen im Sinne einer Wissensdatenbank zusammenzuführen.

c) Methoden & Formate

Die heute gerne als „tool-box“ bezeichnete Sammlung von Instrumenten, Methoden und Formaten der Beteiligung dürfte inzwischen in der Verwaltung vorliegen. Von klassischer Fragebogenaktionen über Versammlungen, Runden Tischen, Stadtteil- und gesamtstädtischen Multiplikatorenkonferenzen, Informationsveranstaltungen und Onlinebefragungen bis hin zu komplexen und längerwierigen Anhörungs- und Beteiligungsworkshops und Planungszellen fand vieles Anwendung in Solingen.

d) Akteure

In vielen der Beteiligungsformate hatte die gesamte Bevölkerung Solingens Gelegenheit, sich zu beteiligen. Bei Bürgerbegehren/Bürgerentscheiden und breiten Onlinebefragungen ist dies sogar immanent. In der Regel ist die Aufmerksamkeit faktisch aber deutlich geringer. Beteiligungen erfolgen erfahrungsgemäß durch auf das jeweilige Vorhaben (gesetzlich oder freiwillig) definierten Zielgruppen, z.B. Betroffene, Einwohner eines Quartiers, Nutzer von Einrichtungen (ÖPNV, Bäder, Bibliothek), Altersgruppen (Jugendliche, Senioren) oder Funktionen (Eltern, Familien), wobei die Veranstaltungen so offen gestaltet sind, dass auch Ideen und Beiträge sonstiger Interessierter Berücksichtigung finden. Der Erfahrungshorizont dürfte als nahezu allumfassend bezeichnet werden können.

Doch wer ist „der Bürger/die Bürgerin“, wer ist „die Verwaltung“ oder „die Politik“? Keine der drei klassischen Akteure im Themenbezug Bürgerbeteiligung ist homogen. Besonders auffällig – weil die größte Gruppe – ist dies bei der Bürgerschaft. Ein Teil dieser wird wie in allen politischen oder gesellschaftlichen Fragen gar nicht oder nur mit erheblichem Aufwand in der Ausgestaltung zugehender Beteiligungsformate erreicht. Dann fallen in der öffentlichen Wahrnehmung die gut organisierten (Teil-)Gruppen auf, die sich laut und unter weiter Auslegung der Deutungshoheiten zu Wahr und Unwahr, wichtig und unwichtig, richtig und unrichtig etc. Gehör verschaffen. Es stellt sich die Frage, wer eine breite Mehrheit erreicht werden kann und wie die Interessensvertreter, die sachlich argumentieren und ggfs. nicht über überdurchschnittliche rhetorische und medienwirksame Fähigkeiten verfügen, ebenfalls Gehör finden.

Auch die Frage, ob es nur die drei Akteure Politik – Verwaltung – Stadtgesellschaft gibt, die dann dialogisch Bürgerbeteiligungen konzeptionieren, bedarf einer abschließenden Diskussion. Sind z.B. „die Wirtschaft“ oder „die Religionsgemeinschaften“ nicht auch Gruppen, die zu beteiligen sind, oder werden sie unter „Stadtgesellschaft“ subsumiert?

Perspektivisch müssen auch Ideen entwickelt werden, wie die Akteursgruppen miteinander umgehen, um vertrauensvoll miteinander zu arbeiten.

e) aktive./reaktive Vorgehensweisen

Beteiligungsverfahren in Solingen – hier ist weniger an die formellen Verfahren gedacht – können aktiv oder reaktiv sein. Bei agierenden Verfahren fragte die Verwaltung oder die Politik nach Ideen, Bewertungen, Richtungsentscheidungen i.S. von Konsultation, d.h. zur Erweiterung des Horizontes der politischen Entscheidungsträger. Insbesondere bei der Entscheidungen der direkten Demokratie reagiert die öffentliche Hand, auf Unmut, auf Misstrauen, auf formulierten Willen oder Unwillen – eben auf agieren der Stadtgesellschaft oder Teilen davon.

2.2 Regeln und institutionelle Verankerung der Bürgerbeteiligung in Solingen

In förmlichen Beteiligungsverfahren und in den Möglichkeiten der direkten Demokratie existieren exakte Verfahrensregeln. Der für eine moderne mitgestaltende Bürgerbeteiligung weitaus interessantere Teil der informellen Bürgerbeteiligung findet in Solingen bisher auf das individuelle Vorhaben abgestimmt normativ oder konzeptionell und/oder strategisch abgestimmt statt. Die anstehende Projektarbeit zur Konzeptionierung der Bürgerbeteiligung bietet nun die Möglichkeit zu systematisieren, wie die Stadt Solingen offensiv den anerkannten Mehrwert von Bürgerbeteiligung nutzen möchte. Spielregeln, Festlegungen über die Art der Durchführung (Methoden), Zeiträume und –punkte und Themen müssen dann nicht mehr individuell und vorhabenbezogen geplant und entschieden werden, sondern werden auf Basis der Vorhabenliste dialogisch geplant und durchgeführt. Dazu werden aus dem Erfahrungshorizont heraus Rahmenbedingungen und Standards, z.B. ob und wann eine Beteiligung erfolgt, an welche Zielgruppe sie sich richtet, wie die Ergebnisse weiter verarbeitet werden usw., entwickelt.

2.3 Organisation von Bürgerbeteiligung und Bereitstellung entsprechender Ressourcen

Eine zentrale operative **Organisation** von Bürgerbeteiligungen erschien bei der Stadtverwaltung Solingen bisher nicht notwendig; die jeweils für das Thema federführenden Stadtdienste oder Betriebe/Gesellschaften bereiteten die geplante Bürgerbeteiligungen vor und führten sie durch. Bei einer zukünftigen Intensivierung der Bürgerbeteiligung wäre über die Einrichtung einer Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung nachzudenken, in dem Erfahrungen quer über Zuständigkeitsgrenzen hinweg ausgetauscht, gemeinsame Sachausstattungen vorgehalten, zentrale Dokumentationen vorgenommen und finanzielle Ressourcen gebündelt werden kann, ohne die jeweilige Fachkompetenz aufzugeben. Eine erste zentrale strategische Zuständigkeit ist aufgrund der derzeitigen Priorität der Themen im Bereich der Stadtplanung in der Stabsstelle Bürgerbeteiligung im Ressort 5 bei Herrn Stadtdirektor Hoferichter angesiedelt.

In der Verwaltung sind die unterschiedlichsten sozialen und kommunikativen **Kompetenzen** sowie vielschichtiges methodisches und instrumentales Wissen vorzufinden, zwangsläufig in Abhängigkeit von den jeweiligen Fachbereichsaufgaben, -erfahrungen und den dazu erforderlichen Berufsqualifikationen. Das gilt auch für die beiden anderen Partnergruppen „Bürgerinnen und Bürger“ und „Politik“. Kompetenzen zur Organisation, Durchführung und Steuerung von Beteiligungsprozessen etc. (inkl. der Auswahl geeigneter Methoden) sind notwendig. Während in den 1970er und 80er Jahren noch über die VHS Solingen als Bildungsurlaub anerkannte Methodenkompetenzseminare zur Vorbereitung der Mitwirkung in Bürgerbeteiligungsverfahren angeboten wurden, verzichtete man später mit Würdigung eines stetig wachsenden Bildungsniveaus der Gesellschaft auf dieses Angebot. Zur Erschließung bisher nicht erreichbarer Zielgruppen könnte innerhalb des Projektes dieser Aspekt perspektivisch aufgegriffen werden.

Personelle und finanzielle Ressourcen sowie **Sachausstattungen** sind dort vorhanden, wo formale Beteiligungen regelmäßig vorkommen. Sporadische Bürgerbeteiligungen waren selten in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehen und somit chronisch unterfinanziert; die Mittelanmeldungen zum Haushalt 2015 ff. bieten hierzu neuen Spielraum. Die Personalausstattung zur Intensivierung von Bürgerbeteiligungsverfahren muss abhängig von den Ergebnissen der dialogischen Projektarbeit angepasst werden. Es wäre schädlich, Erwartungen zu erzeugen, die in Ermangelung ausreichenden und geeigneten Personals dann nicht erfüllt werden können.

Je nach Fachlichkeit, Intensität des Verfahrens, Polarisierung der unterschiedlichen Positionen und Input seitens der Beteiligten oder auch der anzuwendenden Instrumente & Methoden macht es Sinn, Beteiligungsprozesse begleiten zu lassen. Einige Verfahren bieten sich dazu an, ausschließlich durch die internen Fachplaner der Verwaltung begleitet zu werden, während andere besser durch externe Moderatoren unterstützt werden. Externe Begleitung erzeugt i.d.R. zusätzliche Mehrkosten als ein rein durch die Verwaltung durchgeführter Prozess, kann den Verlauf einer Planung oder eines Vorhabens aber mittel- und langfristig erleichtern.

3. Zusammenfassung der Ist-Situation

a) Positiv

- + langjährige Erfahrung in verschiedenen Verwaltungsbereichen
- + vielfältige Erfahrung in unterschiedlichen Themenfeldern mit diversen Methoden & Instrumenten
- + Honorierung der Solinger Bürgerbeteiligung durch verschiedene Awards
- + hohe Motivation bei Bürgerinnen und Bürgern
- + positive Entwicklung der Haltung gegenüber Bürgerbeteiligungsverfahren in Verwaltung, Politik und Bürgerschaft

b) Verbesserungswürdig

- Schaffung eines grundlegend akzeptierten Rahmens zukünftiger Beteiligungsverfahren
- Ressourcenplanung und –bereitstellung
- Umgang der Akteure miteinander
- Einbeziehung der Bürgerschaft bereits in die Ideenentwicklung und Zieldefinition von Projekten, Konzepten und Durchführungsplanungen

Kapitel VI.

Skizzierung einer Zielvorstellung

Eine Zielvorstellung sollte sich am Ausblick auf die Ergebnisse am Ende der Vorbereitungs- und Konzeptionsphase orientieren. Am Ende des Entwicklungsprozesses verfügt die Stadt Solingen nach dieser Vorstudie über folgendes Szenario:

1. Bürgerbeteiligung in Solingen ist ein **elementarer Bestandteil der gesellschaftlichen Entwicklung** und wird dauerhaft strategisch betrieben. Der Mehrwert aktiver Bürgerbeteiligung, die Instrumente & Methoden, der Einsatz in den verschiedenen Bereichen und Aufgabenstellungen gilt als Konsens zum Beginn des Prozesses. Die Grundsatzdiskussionen gelten als geführt und beendet, es geht um die laufende Durchführung, Gestaltung, Optimierung und Umsetzung von Erkenntnissen aus der Bürgerbeteiligung.
2. Diese Vorstudie der Verwaltung ist ein erster Aufschlag als Diskussionsgrundlage; die Diskussion wird dauerhaft dialogisch zwischen Stadtgesellschaft, Politik und Verwaltung fortgesetzt und ein zukünftiges Konzept permanent fortentwickelt. Dazu haben Stadtgesellschaft, Politik und Verwaltung eine strategisch planende und steuernde Lenkungsgruppe eingerichtet, die regelmäßig tagt und für die Dauer einer Ratsperiode zusammengesetzt wird. **Diese Lenkungsgruppe aus allen drei Akteursgruppen, darunter 14 Einwohnerinnen und Einwohner und 6 Mitgliedern aus Politik und 5 Mitgliedern aus der Verwaltung zusammen, arbeitet vertrauensvoll zusammen und entwickelt Grundsätze der Bürgerbeteiligung in Solingen bzw. begleitet auch deren Umsetzung.** Allen Beteiligten und auch der gesamten Zivilgesellschaft ist klar, dass Bürgerbeteiligung ihre Grenzen in den verfassungsmäßig zugeordneten Entscheidungsbefugnissen der politischen Vertreter findet. Politische Vertreter konsultieren aber auch von sich aus Bürgerinnen und Bürger und erproben Möglichkeiten der Entscheidungsdelegation.
3. **Aufgabe der Lenkungsgruppe Bürgerbeteiligung ist es, die Erarbeitung von verbindlichen Kriterien für die Bürgerbeteiligung zu entwickeln und die Grundlagen für eine transparente, verlässliche und stetige Bürgerbeteiligung in Solingen zu schaffen.** Die Leitlinien werden von Beginn an dialogisch erarbeitet und abgestimmt, um den Prozess glaubhaft zu starten und zu gestalten. Die Leitlinien enthalten über die gesetzlichen Anforderungen hinaus insbesondere für nicht-formale Beteiligungsformen **Regularien**, zählen **Methoden, Instrumente, Vorgehensweisen** auf. Elementarer Bestandteil ist eine **Vorhabenliste**, die konkrete Planungsvorhaben der Stadt Solingen als auch gewünschte Projekte aus der Bürgerschaft enthält. Die Lenkungsgruppe erarbeitet u.a. Kriterien zur Priorisierung und Methodik im Umgang mit diesen Vorhaben. Dazu haben die Mitglieder der Lenkungsgruppe ein Verständnis für zur Verfügung stehende Ressourcen gebildet und

vertreten aktiv – auch gegenüber der Bürgerschaft – ein ressourcensparendes Vorgehen. Des Weiteren enthalten die Leitlinien Hinweise, wann und wie Informationen zur Verfügung gestellt werden, auch wann Bürgerinformationsveranstaltungen sinnvoll erscheinen. Auch für die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren sollten Vorschläge entwickelt werden, die über den Mindeststandard hinausgehen und die Qualität der Beteiligungsangebote erhöhen.

4. Leitlinien zur Bürgerbeteiligung sind in den letzten 2-3 Jahren von Wissenschaft, Lehre, Praxis und an der gesellschaftlichen Entwicklung interessierten Kräften (z.B. Stiftungen) erarbeitet, erprobt und evaluiert worden. Insoweit kann diese Pionierarbeit als Ausgangsbasis verwendet werden. In Solingen werden daher Leitlinien nicht von der Verwaltung erarbeitet, dann wissenschaftlich begleitet und anschließend durch die Politik entschieden, sondern gemeinsam dialogisch in der Lenkungsgruppe entwickelt. Dabei wird das **vorhandene Wissen** (sowohl das örtliche, als auch der nationale Wissensschatz) **genutzt und ein best-practise-Beispiel ausgewählt** und auf **Solinger Verhältnisse transformiert**; Stichworte: „das Rad nicht neu erfinden“, dabei ressourcenschonend vorgehen.
5. Wissenschaftliche Begleitung des Prozesses kann, muss aber nicht erfolgen. Eine **professionelle, externe Moderation** des Prozesses scheint **erforderlich**. Hierüber berät die Lenkungsgruppe die Ratsgremien im Rahmen der zur Verfügung gestellten Ressourcen.
6. Die **Lenkungsgruppe steuert den Gesamtprozess, nicht einzelne Vorhaben**. Dazu werden in den Leitlinien Kriterien entwickelt, wie insbesondere nichtförmliche Beteiligungsverfahren organisiert und dialogisch geplant, gestaltet, begleitet und durchgeführt werden. Auch werden Vorschläge zur Zielgruppe und deren Erreichung erarbeitet, inkl. der Frage, ob neben einem konkreten Instrument öffentliche Veranstaltungen oder weitere Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit genutzt werden sollen. Zu jedem Vorhaben, welches einer Bürgerbeteiligung unterzogen werden soll, werden Festlegungen getroffen, ob die Planung und Begleitung einem temporären Gremium (in diesem Falle wäre eine vorhabenbezogene Begleitgruppe zu bilden = Großvorhaben) oder alleinig der Verwaltung (Minimalvorhaben) obliegen soll. Auch die Frage externer Begleitung ist festzulegen.
7. Die Lenkungsgruppe schlägt dem Rat (und seinen vorbereitenden Gremien) einen breiten - nicht auf die bisherigen Formate beschränkten - **Baukasten in Frage kommender Bausteine und Methoden der Bürgerbeteiligung** vor, empfiehlt die Festlegung von Gegenständen der Bürgerbeteiligung sowie der Themen für eine festzulegende Periode, z.B. ½ Jahr; dabei sollte eine klare Zielvorstellung erarbeitet werden, womit sich Bürgerbeteiligung in Solingen beschäftigen möchte und soll.

8. Um Bürgerbeteiligung dauerhaft erfolgreich und gesellschaftlich akzeptiert in Solingen zu praktizieren, sind von der Lenkungsgruppe auch **Strategien** entwickelt worden, wie möglichst breite Bevölkerungskreise Solingens erreicht werden können. Dabei ist „Bürger“beteiligung nicht juristisch i.S.d. Gemeindeordnung NRW interpretiert, sondern weit ausgelegt. Mit der Bürgerbeteiligung in Solingen wird auch den Erfordernissen des demografischen Wandels entsprochen, indem die gesamte Bevölkerung (untere Altersgrenzen sind zu definieren!) aktiv einbezogen wird. Unter dem Gesichtspunkt der inklusiven Gesellschaft findet jeder Mensch in Solingen, der aktiv mitwirken und gestalten möchte, Gelegenheit dazu.
9. Die Akteure aus den drei Bereichen benötigen Kompetenzen, die ggfs. neu zu erwerben sind. Hierzu sind **Fortbildungsangebote** zu entwickeln. Ebenfalls erforderlich sind vertrauensbildende Fortbildungsmaßnahmen, die ein zielorientiertes Miteinander auch in schwierigen Situationen ermöglichen (Lernprozess: was macht gute Beteiligung aus).
10. Die **Verwaltung** hat sich als Ergebnis der strategischen Willensbildung in der Lenkungsgruppe innerhalb eines **angemessenen Zeitraums** (ca. 1,5 Jahre nach Konsensfindung über die gesamte Vorgehensweise) **entsprechend der Aufgabenstellung neu weiterentwickelt**, d.h. es sind aufbau- und ablauforganisatorische Entscheidungen getroffen, Geld- und Sachressourcen bereitgestellt und ein Wissenspool eingerichtet, der permanent gefüllt wird. Am Ende der Konzeptphase könnte eine zuständige Organisationseinheit für Bürgerbeteiligungen in Solingen an geeigneter Stelle existieren, die zentrale Aufgaben für den Konzern wahrnimmt, jedoch interdisziplinär mit einer konzernweiten Koordinierungsgruppe aus Fachexperten der typischen Beteiligungsbereiche (und bei Bedarf um zusätzliche Fachleute erweitert) zusammenarbeitet.
11. Technische Rahmenbedingungen haben sich weiterentwickelt. Die Lenkungsgruppe sowie die einzurichtende Verwaltungsorganisationseinheit kümmern sich jedoch nur um die strategische Entwicklung. Entwicklungen, die für eine breite Bürgerbeteiligung erforderlich sind, aber in Spezialbereiche des Konzerns Stadt Solingen gehören, werden ggfs. definiert und als Anforderung dorthin geleitet. Das gilt insbesondere für den technischen Ausbau elektronischer Kommunikation.
12. Alle strategischen Prozesse und Projekte sind aufeinander abgestimmt.
13. Frühestens nach drei, spätestens nach fünf Jahren werden die Erfahrungen ausgewertet; sofern erforderlich, wird nachgesteuert.

Kapitel VII.

Maßnahmenvorschläge zur Erreichung der Zielvorstellung

A. Maßnahmenvorschläge

1. Die Herstellung der Akzeptanz der in diesem Konzept vorgeschlagenen Vorgehensweise wird durch Herstellung der Verwaltungsmeinung und durch Empfehlungen des UA BuT bzw. Beschlussfassung des HuPA und des Rates erreicht; die Federführung liegt hierfür bei der **Stabsstelle Bürgerbeteiligung**.
2. **Die Lenkungsgruppe zur Bürgerbeteiligung wird umgehend eingerichtet. Hierzu wird eine arbeitsfähige Anzahl von 25 Personen aus den drei Akteursgruppen Stadtgesellschaft mit 14, Konzern Stadt Solingen mit 5 und Kommunalpolitik mit 6 Vertreter/innen ausgewählt.**
3. Die Auswahl der jeweiligen Vertreter soll anhand folgender Kriterien erfolgen; dabei sollte auf eine inklusive¹ Zusammensetzung geachtet werden:
 - a. Verwaltung: zwei Funktionen aus dem Zentralbereich, 3 Funktionen aus typischen Bürgerbeteiligungsbereichen, z.B. Stadtplanung, Stadtentwicklungsplanung, Natur- u. Umweltschutz/Agenda 21, Einwohnerwesen
 - b. **Stadtgesellschaft: 14 Vertreter/innen, darunter 7 Personen aus Verbänden, Einrichtungen, Vereinen etc., die sich bereits für mehr Bürgerbeteiligung in Solingen engagiert haben, und dabei als Impulsgeber für positive Entwicklung respektiert wurden und die weder im Rat, in den Ausschüssen noch in den Bezirksvertretungen mandatiert sind, sowie 7 Personen, die per Zufallsprinzip aus dem Einwohnermelderegister ausgewählt wurden.**
 - c. **Politik: 6 Vertreter/innen jeweils eine Vertretung pro Fraktion.**

Alle Vertreterinnen und Vertreter sollten über ein besonderes Maß an Sachlichkeit verfügen; eine zentrale Anforderung ist, dass sie einen offenen, auf andere zugehenden und wertschätzenden Umgang pflegen.

Die Verwaltung legt hierzu Kriterien und das Verfahren für ein genaueres Auswahlverfahren vor. Insgesamt ist hierbei auf ein inklusives Verfahren zu achten.

¹ Hierbei ist „inklusive“ im Sinne der Solinger Interpretation breit zu verstehen, d.h. jung/alt, männlich/weiblich, deutsch/nichtdeutsch, behindert/nichtbehindert etc.

4. Die Lenkungsgruppe stellt einen Arbeitsplan auf. Über eine dem Aufwand angemessene Form der Anerkennung ist zu beraten.
5. Parallel zu den Punkten 1-3 stellt die Verwaltung sich intern auf, indem sie die AG Bürgerengagement wiederbelebt, einberuft und weitere Ideen, Erfahrungen und Handlungsansätze sammelt; mittelfristig sollte dabei eine Teilung der AG in zwei Gruppen, 1. Bürgerengagement und 2. Bürgerbeteiligung, angestrebt werden.
6. In das Fortbildungsprogramm 2016 ff. werden geeignete Qualifizierungsmaßnahmen aufgenommen, die sich sowohl an Mitarbeiter/innen allgemein, als auch an die Lenkungsgruppe richten. Vorhandene Elemente der Personalentwicklung sind zu nutzen und ggfs. zu präzisieren (z.B. Methodenkompetenzen im Rahmen der [Nachwuchs]-Führungskräfteausbildung).
7. Die Führungskräfteklausur der Stadtverwaltung wird genutzt, zunächst die Führungskräfte unmittelbar und anschließend die breite Mitarbeiterschaft mittelbar auf die Neuorientierung zur Bürgerbeteiligung vorzubereiten.
8. Zentrale Verwaltungseinheiten und der HuPA stellen sicher, dass unterschiedliche strategische Prozesse und Projekte aufeinander abgestimmt werden (z.B. Demografie Strategie & Bürgerbeteiligung)
- 9. Um eine gemeinsame Basis für die Erarbeitung an den Leitlinien zur Bürgerbeteiligung zu bekommen, sind zu Beginn der Arbeit für die Mitglieder der Lenkungsgruppe Fortbildungsveranstaltungen durchzuführen. Hierbei sollten auch Vertreter/innen verschiedener Kommunen eingeladen werden, die über ihre Prozesse der Leitlinienentwicklung berichten. Der Prozess der Leitlinienentwicklung ist von einer externen Moderation zu begleiten bis zur abschließenden Konzepterstellung, möglichst bis Ende 2016.**
10. Notwendigerweise durchzuführende Bürgerbeteiligungsverfahren - insbesondere formelle Verfahren – sollten im Sinne der neuen Philosophie angegangen werden, d.h. die Ausgestaltung von Spielräumen, die über die minimalen Vorgaben des Gesetzgebers hinausgehen, sollte aktiv angegangen werden. Gedacht ist hierbei z.B. an Informationswege über die formalen Ausschreibungen in Amtsblättern hinaus etc.
11. Unverzüglich nach der Bildung, Zusammensetzung und „internen Findung“ der Lenkungsgruppe wird mit der Erarbeitung der Leitlinien begonnen. **Für eine möglichst transparente Vorhabenliste sind Kriterien zu entwickeln.**
- 12. In der Erarbeitung der Leitlinien sind neben Heidelberg, mit deren überarbeiteten Leitlinien und aktuell vorliegenden Evaluationsbericht, weitere Städte mit ihren Erfahrungen eines Leitlinienprozesses heranzuziehen.**

13. Zur Steuerung und Führung der Lenkungsgruppe soll von Beginn an, eine externe Moderation bis zum Abschluss der Erarbeitung der Leitlinien eingerichtet werden.

14. Zeitgleich mit der Aufstellung des weiteren Arbeitsplanes durch die Lenkungsgruppe, ist ein begleitendes Öffentlichkeitskonzept zu erstellen. Ziel ist es, die Öffentlichkeit über Arbeitsergebnisse der Lenkungsgruppe zu informieren und über Plattformen zur Diskussion der Arbeitsergebnisse aufzufordern. Anregungen und Änderungsvorschläge aus der Bevölkerung sind von der Lenkungsgruppe mit aufzunehmen und zu bewerten. Dabei ist im Endbericht zu dokumentieren und zu begründen, welche Vorschläge von der Lenkungsgruppe nicht weiter verfolgt wurden.

B. Exkurs: Leitlinien am Beispiel der Stadt Heidelberg

Die Leitlinien der Stadt Heidelberg zur Bürgerbeteiligung genießen zurzeit den Ruf, die am weitesten fortgeschrittenen, bereits evaluierten und modifiziertesten Leitlinien in der Bundesrepublik zu sein. Sie können und sollten daher unter anderem als Orientierung für die eigene Entwicklung in Solingen zugrunde gelegt werden. Eine vollständige Wiedergabe der Leitlinien, der Evaluationsberichte sowie der dazugehörigen Satzung würde an dieser Stelle zu weit führen. Daher werden an dieser Stelle nur einige Kerninhalte zitiert.

Heidelberg entwickelte seine Leitlinien unter moderierender und wissenschaftlicher Begleitung dialogisch und als mehrjährigen Prozess. Um Bürgerbeteiligung verbindlich und juristisch belastbar zu machen, wurde eine kommunale Satzung erlassen. Eine prozessbegleitende Arbeitsgruppe koordiniert den Gesamtprozess inkl. der Evaluation.

Die Leitlinien Heidelbergs umfassen folgende Teilbereiche:

1. Ziele mitgestaltender Bürgerbeteiligung
2. Begriffsbestimmungen und Zusammenfassung der Gestaltungsmerkmale
3. Anwendungsbereiche
4. Frühzeitige Information (Vorhabenliste)
5. Anregung von und Entscheidung über Bürgerbeteiligung
6. Planungszuständigkeiten für Beteiligungskonzepte
7. Inhalte des Beteiligungskonzeptes
8. Durchführung und Ergebnisübermittlung / Kosten
9. Verbindlichkeit der Grundsätze und Regeln
10. Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung
11. Weiterentwicklung der Leitlinien und Stärkung der Zivilgesellschaft

In Anlagen zum Konzept werden Planungsprozesse schematisch dargestellt, ein Instrumentenkoffer zur Bürgerbeteiligung präsentiert und die Beteiligung der Bürgerschaft bei Architekturwettbewerben und städtebaulichen Wettbewerben beschrieben.

Kapitel VIII.

Evaluation der Maßnahmen und Nachsteuerung

Dieses Konzept ist als länger wählender Prozess angelegt, d.h. es ist mit der ersten Vorlage nicht abgeschlossen. In dialogischen Verfahren ist es zu bewerten, zu aktualisieren, zu verändern, an Gegebenheiten anzupassen. Dabei ist regelmäßig zu überprüfen, ob vereinbarte Maßnahmen umgesetzt wurden und die avisierten Ziele erreicht werden konnten. Wirksamkeitsprüfungen, Erfahrungshorizonte und gesellschaftliche wie rechtliche Entwicklungen sind zu beobachten.

Die Lenkungsgruppe entwickelt Vorschläge, wie der weitere Prozess von Leitlinienentwicklung und Bürgerbeteiligung kontinuierlich sicherzustellen ist.

Anhang

Literaturverzeichnis & -empfehlung

- a. Leitfaden für eine neue Planungskultur, Staatsministerium Baden-Württemberg, Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Stuttgart, 2014
- b. Leitbild Bürgerkommune – Entwicklungschancen und Umsetzungsstrategie, KGSt-Bericht Nr. 3/2014, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Köln
- c. BürgerInnen in der Mitgestaltungs-Kommune, Kommunalkongress 2014 der Bertelsmann-Stiftung (18.- 19.0.2013, Berlin); Aktuelle Tendenzen, Ansätze und Perspektive von Koproduktionen in deutschen Kommunen, Drs. Löffler und Timm-Arnold
- d. Bürgerleitfaden – Beteiligung bei Planung und Genehmigungsverfahren, Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk NRW, Düsseldorf, Juni 2014
- e. Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung – Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages, Berlin/Köln 2013, ISBN 978-3-88082-259-7
- f. Bürgerbeteiligung zwischen Marktplatz und Internet – Diskussionspapier; Bayerischer Städtetag 2012; München, 2012
- g. Informieren, Beteiligen, Kooperieren – Kommunikation in Planungsprozessen – Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden; Bischoff, A., Sinning, H.; Selle, K., Dortmund 2005
- h. Partizipationsstudie 2014 – Online mitmachen und entscheiden, Eine Studie des Alexander von Humboldt-Instituts für Internet und Gesellschaft, Berlin, Juni 2014
- i. Bürgerbeteiligung in Heidelberg, verschiedene Berichte und Gremienvorlagen der Stadt Heidelberg 2012 – 2014, u.a. Evaluationsbericht aus dem Oktober 2014; Stadt Heidelberg, Ratsinformationssystem
- j. Bürgerbeteiligung in Bonn, verschiedene Berichte und Gremienvorlagen der Stadt Bonn 2012 – 2014, Stadt Bonn, Ratsinformationssystem
- k. Bürgerbeteiligung in Solingen, Dokumentation der bürgerschaftlichen Beteiligung in Solingen, bearbeitet vom Amt für Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung, Solingen, Mai 1991
- l. Bürgerbeteiligung – Führen und Steuern von Beteiligungsprozessen, Dr. S. Mauch, Führungsakademie Baden-Württemberg, Boorberg Verlag 2014, ISBN 978-3-415-05179-9
- m. Moderierter Bürgerdialog, Dr. S. Mauch, Führungsakademie Baden-Württemberg, Boorberg Verlag 2014, ISBN 978-3-415-04702-0
- n. Umsetzung einer Online-Bürgerbefragung zur Ausweisung neuer Gewerbegebiete; Konzept für die Stadt Solingen; Zebralog, Berlin/Bonn, September 2014 u. Nachträge