

Betreff:

**Leitlinien und Grundsatzkonzept für Bürgerbeteiligung**

Organisationseinheit:

Dezernat I  
0120 Referat Stadtentwicklung, Statistik, Vorhabenplanung

Datum:

19.01.2022

Beratungsfolge

Ausschuss für Planung und Hochbau (Vorberatung)

Verwaltungsausschuss (Vorberatung)

Rat der Stadt Braunschweig (Entscheidung)

Sitzungstermin

26.01.2022

08.02.2022

15.02.2022

Status

Ö

N

Ö

**Beschluss:**

Die Verwaltung wird beauftragt Leitlinien und ein Grundsatzkonzept für Bürgerbeteiligung zu erarbeiten. Dem im Konzept (Anlage 1) vorgeschlagenem Vorgehen wird zugestimmt.

Der Geschäftsordnung für den Arbeitskreis "Leitlinien und Grundsatzkonzept für Bürgerbeteiligung" (Anlage 2) wird zugestimmt.

Nach Abschluss der im Konzept vorgesehenen Arbeitsphase 1 werden die Leitlinien dem Rat zum Beschluss vorgelegt. Nach Abschluss der nachfolgenden Arbeitsphase 2 wird das Grundsatzkonzept dem Rat zum Beschluss vorgelegt.

**Sachverhalt:**

Ziel der Maßnahme ist die Erstellung eines Grundsatzkonzeptes für Einwohnerbeteiligung für die Verwaltung. Politikerinnen und Politiker wünschen regelmäßig eine „intensive Beteiligung“, worunter von den verschiedenen Fraktionen sehr unterschiedliche Beteiligungsformen und Mitbestimmungsrechte verstanden werden. Auch in der Verwaltung gibt es keine Arbeitshilfen, für welche Projekte welche Methoden der Bürgerbeteiligung mit welchem Aufwand durchgeführt werden sollen. Schlussendlich soll auch den Bürgerinnen und Bürgern mehr Transparenz gegeben werden, für welche Maßnahmen ihre Einbeziehung in welchem Rahmen erfolgen kann. Hier soll das Grundsatzkonzept Klarheit schaffen und zugleich Rat und Verwaltung die Aufwände (personelle und finanzielle Ressourcen sowie Zeiträume für Beteiligungsverfahren) aufzeigen.

Die „Beteiligung von Einwohnerinnen und Einwohnern“ ist eine ISEK-Maßnahme. Die Federführung für das Projekt liegt im Referat 0120. Leitlinien und Beteiligungsstandards wurden bereits in vielen Kommunen deutschlandweit entwickelt, deren Erfahrungen sollen in Braunschweig berücksichtigt werden. Das Referat nimmt in 2022 begleitend teil am Difu-Projekt "Strukturierte Beteiligung - wie gelingt's?" und steht hierüber im Erfahrungsaustausch mit anderen Verwaltungen.

Das Konzeptpapier beschreibt Ziele und Vorgehen zur Erarbeitung von „Leitlinien und Grundsatzkonzept für Bürgerbeteiligung“ (Anlage 1).

Die Geschäftsordnung dient zur Regelung der Zusammenarbeit in einem Arbeitskreis von Einwohnerinnen und Einwohnern, Politikerinnen und Politikern sowie Verwaltungsmitarbeitenden (Anlage 2).

Dr. Kornblum

**Anlage/n:**

## Anlage 1: Leitlinien und Grundsatzkonzept für Bürgerbeteiligung

### Hintergrund

Ziel der Maßnahme ist die Erstellung eines Grundsatzkonzeptes für Einwohnerbeteiligung der Stadt Braunschweig. Politikerinnen und Politiker wünschen regelmäßig eine „intensive Beteiligung“, worunter von den verschiedenen Fraktionen sehr unterschiedliche Beteiligungsformen und Mitbestimmungsrechte verstanden werden. Auch in der Verwaltung gibt es keine Arbeitshilfen, für welche Projekte welche Methoden der Bürgerbeteiligung mit welchem Aufwand durchgeführt werden sollen. Hier soll das Grundsatzkonzept Klarheit schaffen und zugleich Rat und Verwaltung die Aufwände (personelle und finanzielle Ressourcen sowie Zeiträume für Beteiligungsverfahren) aufzeigen.

Das Rahmenprojekt 10 Teilhabe, Vielfalt und Engagement des ISEK beinhaltet die Maßnahme „Beteiligung von Einwohnerinnen und Einwohnern“. Das ISEK definiert Beteiligung als einen Prozess des sich Engagierens und für die Stadtentwicklung in Verantwortung treten und beschreibt folgende Arbeitsaufträge:

1. Leitlinien und Standards zur Beteiligung erarbeiten und ein Grundsatzkonzept Bürgerbeteiligung erstellen
2. Beteiligung über gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungsverfahren hinaus
3. Frühzeitige Beteiligung auch für Handlungskonzepte, nicht nur für Projekte der Stadt- und Verkehrsplanung
4. Standards für die frühzeitige Beteiligung, ein Pool an Formaten, Beratungsangebote für Verwaltungseinheiten, Monitoring an zentraler Stelle einrichten
5. Arbeitskreis "Beteiligung für alle" einrichten, dieser entwickelt Beteiligungsformate und bietet Beratungen für Braunschweigerinnen und Braunschweiger an
6. Evaluation und Weiterentwicklung von Formaten durch den Arbeitskreis Beteiligung
7. Möglichst viele Menschen erreichen, zielgruppenspezifische Ansprache, Evaluierung bestehender Formate

Natürlich setzt die Verwaltung bei der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürger nicht bei Null an. Vielfältige, allerdings nicht aus Leitlinien abgeleitete Beteiligungsprozesse wurden und werden vorbereitet und durchgeführt.

### Welche Form von Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohnern ist gemeint?

Bei der im ISEK geforderten „Beteiligung über gesetzliche Beteiligungsverfahren hinaus“ geht es um die dialogorientierte Einbeziehung von Einwohnerinnen und Einwohnern bei der Entwicklung von Konzepten, geplanten Projekten oder Maßnahmen. Dies wird gemeinhin als **informelle** Einwohner- oder Bürgerbeteiligung bezeichnet. Wobei die Begriffe „Einwohner“ und „Bürger“ hierbei Synonym verwendet werden, obwohl rechtliche Unterschiede bestehen. „Bürgerbeteiligung“ hat sich als Begriff für die Beteiligung aller Einwohnerinnen und Einwohnern etabliert.

Gute und rechtzeitige Einwohnerinformation und die Erörterung von Projekten auf Einwohnerversammlungen nach §85(5) Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKOMVG) oder §8 der Hauptsatzung der Stadt Braunschweig (HSBS) ist ein demokratieförderndes Element unserer kommunalen Verfassung. Für die Ausgestaltung hat jede Kommune Handlungsspielräume, der Umfang der Beteiligung und Einbeziehung der Einwohnerinnen und Einwohner kann je nach Projekt unterschiedlich ausgestaltet werden.

Informelle Bürgerbeteiligung ist keine „Mitbestimmung“, sondern sie begleitet einen Prozess zur fachlichen Vorbereitung von Entscheidungen, die am Ende von den mit dem Mandat zur Entscheidung ausgestatteten gewählten Mitgliedern der Vertretung (Rat oder Ratsgremien) getroffen werden.

In Abgrenzung dazu wird unter **formeller oder** auch **förmlicher** Bürgerbeteiligung die gesetzlich vorgeschriebene oder geregelte Einbeziehung von Bürgern und Bürgerinnen verstanden, wie sie z. B. in §3 und §4a im Baugesetzbuch (BauGB) sowie in einschlägigen Gesetzen zu Planfeststellungsverfahren, Linienbestimmungsverfahren von Verkehrs- oder Leitungstrassen etc. enthalten sind. Diese formellen Beteiligungsverfahren werden oft durch informelle Beteiligungsverfahren ergänzt, die individuell ausgestaltet werden können.

### Ziele für Einwohnerbeteiligung

Ein Grundsatzkonzept ermöglicht der Stadtverwaltung Braunschweig passgenauer zwischen hohen Anforderungen an Qualität und Quantität der Beteiligung sowie limitierten personellen, zeitlichen und finanziellen Ressourcen zu agieren. Dazu braucht es ein zuverlässiges Regelwerk auf das sowohl Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter als auch die Politik zurückgreifen können, wenn sie vor der Entscheidung über die Ausgestaltung von Bürgerbeteiligungsverfahren stehen. Das Regelwerk macht aber auch Einwohnerinnen und Einwohnern transparent, in welchen Verfahren und Projekten sie in welchem Umfang beteiligt werden und auf welche Form von Mitsprache sie sich in den Verfahren verlassen können.

### Erarbeitung des Grundsatzkonzeptes

Die Federführung für die Erarbeitung des Grundsatzkonzeptes liegt im Referat 0120. Das Grundsatzkonzept soll in drei aufeinander folgenden Phasen erarbeitet werden:

|         |   |
|---------|---|
| Phase 1 | Leitlinien Einwohnerbeteiligung: Entwicklung eines gemeinsamen Qualitätsanspruchs und Ziele für die Einwohnerbeteiligung durch die Stadt Braunschweig                                   |
| Phase 2 | Grundsatzkonzept: Umsetzung der Leitlinien in konkrete Regeln und Verwaltungsverfahren bspw. zu Entscheidungsprozessen bei sowie Art, Umfang und Durchführung von Beteiligungsverfahren |
| Phase 3 | Implementierung: Umsetzung des Konzeptes innerhalb der Verwaltung   |

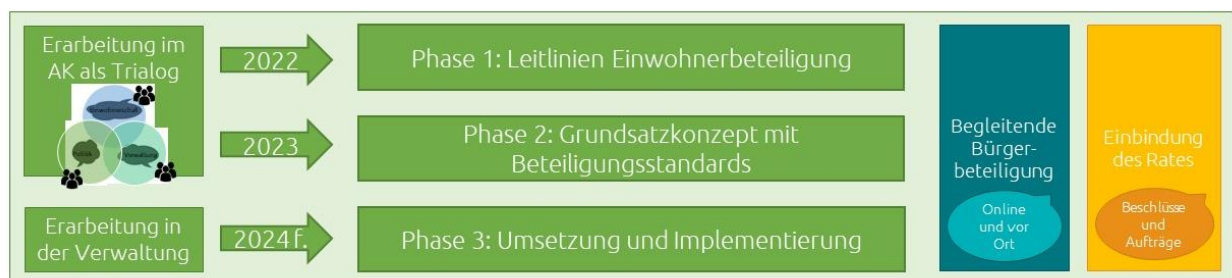


Abbildung 1: Projektüberblick - Erarbeitung eines Grundsatzkonzeptes Beteiligung von Einwohnerinnen und Einwohnern

Für die Durchführung der Phasen 1 und 2 wird ein Arbeitskreis (AK) eingerichtet der im Trialog die konkrete Ausgestaltung der Leitlinien und des Grundsatzkonzeptes diskutiert und berät. Der AK setzt sich zusammen aus:

- 8 Mitglieder der Politik (jede im Rat vertretene Fraktion bzw. Gruppe ein Mitglied)
- 10 Mitgliedern der Einwohnerschaft
  - acht Teilnehmende bewerben sich auf Plätze, die nach Geschlecht und Alter ausgelost werden
  - eine Vertretung des Behindertenbeirates
  - eine Vertretung benannt durch den Ausschuss für Integration und Vielfalt

- 10 Mitgliedern aus der Verwaltung
  - acht Teilnehmende aus FB/Ref. in denen häufig beteiligt wird
  - Vertreterin des Gleichstellungsreferates (Ref. 0150)
  - Vertreter/in der Kinder- und Jugendbeteiligung (FB 51)
- 1 Vorsitz Referat Stadtentwicklung, Statistik und Vorhabenplanung

Begleitend wird eine Beteiligung der Öffentlichkeit durch Ref. 0120 vorbereitet und durchgeführt und die Ergebnisse dem AK zur Berücksichtigung in der Diskussion vorgelegt. Inwieweit der Arbeitskreis im Rahmen der Implementierung und Evaluation in dieser oder einer anderen Form weiterbesteht, soll in Phase 2 thematisiert werden.

#### Beteiligung der Öffentlichkeit

Einwohnerinnen und Einwohner können sich auf acht Losplätze im AK bewerben. Begleitend zum AK wird eine Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführt. Diese setzt sich zusammen zum einen aus öffentlichen Veranstaltungen sowie Onlinebeteiligung zu bestimmtem Zeitraum bei denen die ISEK-Maßnahme und seine Zwischenergebnisse vorgestellt werden und die Einwohnerschaft eigene Vorstellungen zu Einwohnerbeteiligung äußern und ein Feedback geben kann. Die Ergebnisse der Beteiligung der Öffentlichkeit werden dem AK zur weiteren Bearbeitung vorgelegt.

#### Zeitplan

| <b>Zeitpunkt</b>  | <b>Meilensteine</b>  |
|-------------------|--|
| <b>02/2022</b>    | <b>Ratsbeschluss zur Aufstellung eines Grundsatzkonzepts zur Einwohnerbeteiligung</b>  |
| 02/2022           | Start Phase I: Erarbeitung von Leitlinien und Einberufung eines AK „Grundsatzkonzept Einwohnerbeteiligung“                         |
| 02/2022 – 05/2022 | Ausschreibung und Vergabe einer externen Moderation und Prozessbegleitung für Phase I sowie optional für Phase II                  |
| 05/2022           | Öffentliche Auftaktveranstaltung   |
| 06/2022           | Auswahl der Mitglieder des AK  |
| 07/2022 – 12/2022 | erste Arbeitsphase des AK: Erarbeitung von Leitlinien  |
| 11/2022           | Onlinebeteiligung zu Leitlinien (Zwischenergebnis)   |
| 12/2022           | Überarbeitung Leitlinien   |
| <b>02/2023</b>    | <b>Ratsbeschluss der Leitlinien</b>  |
| 03/2023 – 09/2023 | Start der Phase II: zweite Arbeitsphase des AK: Erarbeitung Grundsatzkonzept mit Handlungsempfehlungen und Standards zur Umsetzung |
| 06/2023 – 07/2023 | öffentliche Vorstellung Entwurf Grundsatzkonzept anschließend Onlinebeteiligung  |
| 08/2023 – 10/2023 | Überarbeitung und Finalisierung Grundsatzkonzept   |
| <b>11/2023</b>    | <b>Ratsbeschluss Grundsatzkonzept mit Maßnahmen/ Standards/ Handlungsempfehlungen und Ratsauftrag für Phase III</b>                |
| > 01/2024         | Phase III: Implementierung   |

gez.  
Walther

## Anlage 2

### Geschäftsordnung des Arbeitskreises „Leitlinien und Grundsatzkonzept für Bürgerbeteiligung“

#### Ziel und Zweck

Diese Geschäftsordnung regelt die Zusammenarbeit der Mitglieder des Arbeitskreises (AK) „Leitlinien und Grundsatzkonzept für Bürgerbeteiligung“. Sie wurde vom Rat der Stadt Braunschweig am 15. Februar 2022 beschlossen.

Ziel des AK ist es Leitlinien und ein Grundsatzkonzept zu entwickeln, welches die Beteiligung und Mitsprache von Einwohnerinnen und Einwohnern an Projekten der Stadt Braunschweig regelt. Der AK wird für den Prozess zur Aufstellung eines „Leitlinien und Grundsatzkonzept für Bürgerbeteiligung“ eingerichtet und nach Beschluss eines Grundsatzkonzeptes aufgelöst.

#### Mitglieder und Besetzung des Arbeitskreises

Der AK wird als Dialog aus zehn Vertreterinnen und Vertretern der Einwohnerschaft, acht der Ratspolitik (je Fraktion oder Gruppe ein Mitglied) und zehn Mitgliedern der Verwaltung zusammengesetzt. Die Besetzung des AK erfolgt nach festgelegten Regeln.

Zusätzlich zu den ordentlichen Mitgliedern nehmen Moderatoren und Organisatoren an dem AK teil.

Der Prozess wird vom Referat Stadtentwicklung, Statistik und Vorhabenplanung der Verwaltung verantwortet. Das Referat übernimmt daher den Vorsitz des AK. Der AK wird durch eine fachlich fundierte externe Beratung und Moderation für Prozess und Konzeption begleitet, die vom Referat beauftragt und koordiniert wird.

| <b>Gruppe</b>   | <b>Besetzungsverfahren</b>   | <b>Mitglieder</b>  |
|-----------------|--|--|
| Ratspolitik     | Jede im Rat vertretene Fraktion bzw. Gruppe entsendet eine Person, welche deren Interessen vertritt und sich inhaltlich einbringt.   | Je ein/e Vertreter/in der im Rat vertretenen Fraktionen bzw. Gruppen   |
| Einwohnerschaft | <p>Die Einwohnerschaft wird mit 10 Personen vertreten.</p> <p>Davon sind gesetzt: jeweils ein Mitglied des Behindertenbeirats und eine vom Ausschuss für Integration und Vielfalt benannte Person.</p> <p>Die weiteren Plätze werden unter Bewerber/innen verlost. Dabei wird berücksichtigt, dass die vier Hauptaltersgruppen (unter 25, 25-44, 45-64, 65 und älter) sowie Frauen und Männer gleichermaßen vertreten sind. Anstelle einer männlichen oder weiblichen Person kann auch eine Person gelost werden, die sich als „divers“ - also keinem Geschlecht zugeordnet - definiert.</p> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Mitglied des Behindertenbeirats</li><li>• Vertretung Ausschuss für Integration und Vielfalt</li><li>• Losplatz Altersgruppe 65+, weiblich oder divers</li><li>• Losplatz Altersgruppe 65+, männlich oder divers</li><li>• Losplatz Altersgruppe 45-64, weiblich oder divers</li><li>• Losplatz Altersgruppe 45-64-49, männlich oder divers</li><li>• Losplatz Altersgruppe 25-44, weiblich oder divers</li><li>• Losplatz Altersgruppe 25-44, männlich oder divers</li><li>• Losplatz Altersgruppe 16-24, weiblich oder divers</li><li>• Losplatz Altersgruppe 16-24, männlich oder divers</li></ul> |

|            |  |   |
|------------|--|---|
| Verwaltung | Die Zahl ihrer Vertreter/innen entspricht der Zahl der Einwohner/innen. Davon sind gesetzt: jeweils eine Person aus dem Gleichstellungsreferat und von der Kinder- und Jugendbeteiligung | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gleichstellungsreferat</li> <li>• Kinder- und Jugendbeteiligung</li> <li>• sowie (zentrale) Mitarbeitende aus acht Fachbereichen oder Referaten in denen häufig beteiligt wird.</li> </ul> |
| Vorsitz    | Vertreter des Referates Stadtentwicklung, Statistik und Vorhabenplanung  |   |

### Auswahl der Einwohnerinnen und Einwohnern

Die Besetzung des AK mit Einwohnerinnen und Einwohnern erfolgt per Bewerbung auf einen der oben genannten Losplätze. Alle Einwohnerinnen und Einwohnern Braunschweigs (Hauptwohnsitz) die mindestens 16 Jahre alt sind (Berechtigung zur Teilnahme an Kommunalwahlen) und die ein Interesse an der Mitwirkung haben, dürfen sich um einen Platz bewerben. Ausgenommen von der Wahl sind Personen, die ein kommunalpolitisches Mandat als Rats- oder Bezirksratsmitglied haben sowie Mitarbeitende der Stadtverwaltung und der städtischen Gesellschaften. Das Verfahren wird über die Website, die sozialen Medien und die Medien bekannt gegeben. Vergeben werden die Plätze nach dem Losverfahren.

Auch Mitglieder von in Initiativen, Vereinen oder Verbänden organisierten Einwohnerinnen und Einwohner dürfen sich auf einen Platz in dem AK bewerben. Außerdem können sie über die öffentlichen Beteiligungsmöglichkeiten ihre Anliegen an den AK formulieren, so wie alle anderen Einwohnerinnen und Einwohner auch. Initiativen, Vereine und Verbände sind keine gewählten Repräsentanten der Einwohnerschaft und haben keinen öffentlichen Auftrag in diesem Themengebiet, es wird Ihnen daher keine Sonderrolle in diesem Prozess zugesprochen.

Die Ausnahme bilden in der Beteiligung bisher explizit unterrepräsentierte Gruppen. Daher werden je ein Platz an ein Mitglied des Behindertenbeirates und eine vom Ausschuss für Integration und Vielfalt benannte Vertretung vergeben.

Die Losung erfolgt durch die Gleichstellungsbeauftragte im Beisein von mindestens drei von den Fraktionen und Gruppen im Rat benannten Vertreterinnen und Vertretern. Gelost wird jeweils das Mitglied für den AK und eine Stellvertretung für die genannten Altersgruppen.

Für den Fall, dass sich im Verfahren herausstellt, dass eine geloste Person dauerhaft nicht mehr an dem AK teilnehmen kann (z.B. aufgrund von Umzug, Krankheit, etc.), übernimmt die geloste Stellvertretung die Aufgabe.

### Aufgaben des AK

Aufgabe des AK ist es, für das Themenfeld Einwohnerbeteiligung in einem ersten Schritt Leitlinien zu entwickeln, in denen:

1. Ein gemeinsames Verständnis von Bürgerbeteiligung für Projekte, die durch die Stadtverwaltung Braunschweig initiiert werden, festgelegt wird (Definition).
2. Die Qualitätskriterien und Ziele für Bürgerbeteiligung der Stadt Braunschweig definiert werden.

Diese Leitlinien werden dem Rat zum Beschluss vorgelegt.

Als zweiter Schritt werden aus den Leitlinien Standards sowie eine Auswahl von Formaten und Methoden für die Beteiligung in Braunschweig entwickelt und in einem Grundsatzkonzept festgehalten.

Dieses Grundsatzkonzept wird dem Rat zum Beschluss vorgelegt und anschließend von der Verwaltung umgesetzt.

Das Referat Stadtentwicklung, Statistik und Vorhabenplanung organisiert die Arbeitskreissitzungen, lädt ein und ist für den Ablauf der Sitzungen und den Prozess verantwortlich. Sie kann den AK fachlich beraten sowie ggf. weitere Ressourcen für bspw. fachlichen Input zur Verfügung stellen.

Die externe Moderation hat die Aufgabe die Organisation zu unterstützen, die Sitzungen zu leiten und zu dokumentieren, sowie ebenfalls den AK fachlich zu beraten.

#### Mitwirkung im AK und Entscheidungsfindung

Alle Mitglieder des AK haben gleichberechtigtes Mitsprache- und Stimmrecht.

Entscheidungen werden möglichst im einvernehmlichen Konsens der stimmberechtigten Mitglieder getroffen. Es obliegt der Moderation möglichst einen breiten Konsens herbeizuführen. Der Arbeitskreis ist ohne Rücksicht auf die Zahl der erschienenen Mitglieder beschlussfähig. Bei Abstimmungen ist eine einfache Mehrheit erforderlich. Bei Stimmgleichheit gibt die Stimme des Vorsitzes den Ausschlag.

Die anvisierten Termine werden im Vorfeld festgelegt. Für den Prozess ist es wichtig, dass alle Teilnehmenden regelmäßig und persönlich teilnehmen.

#### Beteiligung der Öffentlichkeit

Der AK tagt unter Ausschluss der Öffentlichkeit.

Die Mitglieder des AK haben das Recht und die Pflicht, sich außerhalb der Sitzungen zu den Themen der Bürgerbeteiligung mit anderen Personen und Institutionen auszutauschen und diese Eindrücke in die AK-Sitzungen einfließen zu lassen.

Die vom AK im Zuge der Konzepterarbeitung erzielten Ergebnisse zu den Leitlinien, Standards und Handlungsempfehlungen des Grundsatzkonzeptes sind in geeigneter Weise den Ratsgremien und der Öffentlichkeit jeweils zeitnah zugänglich zu machen, z. B. in Form von Pressemitteilungen, Gremienmitteilungen außerhalb von Sitzungen, per Newsletter oder Beteiligungs-App. Die erarbeiteten (Zwischen-)Ergebnisse bedürfen einer öffentlichen Präsentation bzw. des öffentlichen Diskurses.

Eine strukturierte Beteiligung der Öffentlichkeit ist vorgesehen und wird vom Referat Stadtentwicklung, Statistik und Vorhabenplanung organisiert und durchgeführt. Der AK kann an der Konzeption der Beteiligung mitwirken und setzt sich mit den Ergebnissen auseinander. Eine Mitwirkung der Mitglieder des AKs an Veranstaltungen der Öffentlichkeitsbeteiligung ist vorgesehen und wird ausdrücklich begrüßt.