

Infrastruktur für eine gute Beteiligungskultur: Das Kölner Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung

Daniela Hoffmann • Dieter Schöffmann

Kölner Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung

Seit Januar 2019 gibt es in Köln das Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung – mit einer geteilten Trägerschaft durch Stadtverwaltung und Stadtgesellschaft. Die Autorin und der Autor sind für je einen dieser beiden Teile tätig und schildern, nach einer kurzen Einführung in die Vorgeschichte, die Aufgaben und Wirkungsfelder des Büros.

Köln kann... Stadt im Dialog gestalten! Entwicklung und Erprobung von Leitlinien zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Grundvoraussetzung einer funktionierenden Demokratie ist die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Die Kölner Oberbürgermeisterin Henriette Reker ist zudem überzeugt: »Eine Großstadt lässt sich nicht mehr ‚per Dekret‘ steuern! Köln schon gar nicht!«. Um den Kölnerinnen und Kölnern also auch außerhalb von Wahlen die Möglichkeit zu geben, auf Entscheidungsprozesse und ihr Lebensumfeld einzuwirken, hat Köln sich auf den Weg gemacht – hin zu einer guten Beteiligungskultur durch transparente Dialoge innerhalb der Stadtgesellschaft.

Bereits Ende 2013 beauftragte der Rat der Stadt Köln die Verwaltung damit, Empfehlungen zum Ausbau und zur Verbesserung der Beteiligungskultur zu entwickeln. Ein Auftrag, der aus einer Initiative der Stadtgesellschaft resultiert. Einige Bürgerinitiativen hatten, ermutigt durch Mehr Demokratie e.V., die Kölner Freiwilligen Agentur e.V. und die Kölner Bürgerstiftung, ein Positionspapier zur Bürgerbeteiligung in Köln erarbeitet und öffentlich vorgestellt (Eberhard/Rüttgers/Trennheuser 2012). Nach sorgfältiger Recherche, wichtiger Vorarbeit in der Verwaltung und Dialogen mit relevanten Akteurinnen und Akteuren der Stadtgesellschaft führten die Empfehlungen der Verwaltung zum Ratsbeschluss im Mai 2015, einen Prozess zur Entwicklung von Leitlinien für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürgern durchzuführen.

Auf dieser Grundlage entwickelten Vertreterinnen und Vertreter der Stadtgesellschaft, der Politik und der Verwaltung zunächst bis April 2016 ein Verfahren für diesen Leitlinienprozess (Konzeptionsphase), das in einem »Eckpunktepapier« dokumentiert wurde (difu / Stadt Köln 2012).

Anschließend wurden von März 2017 bis September 2018 Leitlinien, Regeln und Qualitätsstandards für die Bürgerbeteiligung in Köln entwickelt. In diesen Erarbeitungsprozess flossen Ergebnisse der von der Oberbürgermeisterin veranstalteten Stadtgespräche und diverser Verwaltungs-, Politik- und Bürgerwerkstätten sowie einiger Interviews mit Multiplikatorinnen und Multiplikatoren ein. Damit sich alle Einwohnerinnen und Einwohner angesprochen fühlen können, wurde der Begriff »Bürgerbeteiligung« durch »Öffentlichkeitsbeteiligung« ersetzt (Stadt Köln 2018, zebra-log/Stadt Köln 2018).

Die so entwickelten Leitlinien Öffentlichkeitsbeteiligung wurden im September 2018 vom Rat der Stadt Köln zur Erprobung im Rahmen der Pilotphase »Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung« beschlossen (1).

Während der Pilotphase sind der Ausschuss für Umwelt und Grün sowie die Bezirksvertretung Nippes als Pilotgremien beteiligt. Die Beschlussvorlagen der Gremien werden um eine Empfehlung für Öffentlichkeitsbeteiligung beziehungsweise um eine Begründung ergänzt, wenn eine solche nicht stattfinden soll. Im letzteren Fall können Kölnerinnen und Kölner eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorschlagen, so dass hierüber letztendlich das beschlussfassende Gremium entscheiden muss. Über die Pilotgremien hinaus sollen im Pilotjahr je ein Beteiligungsverfahren aus den Gremienbereichen Kultur, Sport, Stadtentwicklung und Verkehr erprobt werden. Ein Mitwirkungsportal (2) befindet sich im Aufbau. Es soll einen schnellen und transparenten Informationsfluss gewährleisten, anstehende Veranstaltungen bewerben, Online-Dialoge und eine transparente Dokumentation von Beteiligungsverfahren ermöglichen.



Abb. 1: Logo Köln kann

Das Spezifikum eines zweigeteilten Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung

Neben dem schon erwähnten Mitwirkungsportal ist das seit Januar eingerichtete Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung eine für die (Weiter-)Entwicklung der Beteiligungskultur in Köln wesentliche Infrastruktureinrichtung, die die Umsetzung der Pilotphase organisatorisch begleitet. Es berät Vorhabenträger und wirkt bei der Konzeption sowie bei der Umsetzung von Teilnahmeverfahren mit.

Das Besondere an diesem Büro ist seine Aufteilung in einen Verwaltungs- und einen stadtgemeinschaftlichen Teil – in unterschiedlicher Trägerschaft an verschiedenen Standorten. Der Verwaltungsteil ist im Dezernat der Oberbürgermeisterin angesiedelt und mit drei Personalstellen für die Aufgaben der Öffentlichkeitsbeteiligung ausgestattet. Der stadtgemeinschaftliche Teil wird von der Kölner Freiwilligen Agentur e.V. getragen – mit einem vierköpfigen Team, das sich ca. eine Personalstelle teilt.

Dieses Modell des zweigeteilten Büros wurde im Zuge des Leitlinienprozesses nach dem Vorbild der WerkStadt für Beteiligung der Landeshauptstadt Potsdam entwickelt.

»Die WerkStadt für Beteiligung verfügt über eine zweiteilige und gleichberechtigte Struktur, es wird sowohl verwaltungsintern als auch verwaltungsextern arbeiten. Dafür wurden Personalstellen in der Verwaltung sowie finanzielle Mittel für einen externen Träger in gleicher Höhe bereitgestellt. Durch diese paritätische Besetzung kann das Büro in allen Fragen der Bürgerbeteiligung allparteilich und unabhängig auftreten.« (3)

Die Trägerschaft für den verwaltungsexternen bzw. stadtgemeinschaftlichen Teil liegt in Potsdam beim eigens dafür gegründeten mitMachen e.V. (4).

Ein weiteres stadtgemeinschaftlich ausgerichtetes Beteiligungsbüro ist das Bürgerbüro Stadtentwicklung für Beteiligungskultur in Hannover. Es wurde anlässlich des Teilnahmeverfahrens für die Hannoveraner Expo 2000 mit städtischer Förderung eingerichtet. Es existiert bis heute – auch dank finanzieller Förderung durch die Stadt – allerdings anders als in Potsdam und Köln nicht unter einem übergeordneten Dach mit entsprechenden Verwaltungsstellen (5).

Trotz aller Unterschiede in der Konstruktion der Zweiteilung in Hannover, Potsdam und Köln lassen sich ähnliche Erfahrungen benennen, die für eine solche Träger- und Perspektiventeilung sprechen. Die Verschiedenheit der beiden Seiten (Verwaltung <-> Stadtgesellschaft) hinsichtlich...

- der organisatorischen Verantwortung,
- der Verankerung in und der Beziehung zur Stadtgesellschaft,
- der Sozialisation und Handlungslogik,
- der Rückbindung zu institutionellen oder informellen Akteuren in der Kommune

...reduziert blinde Flecken und erschließt mehr Wege der Beteiligung, die so zu einem besseren Prozess und Ergebnis der vorhabenbezogenen Beteiligung führen können.

Zwei Perspektiven und Erfahrungen aus dem bisherigen Pilotverlauf

Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung | Stadt Köln

Die Verwaltung setzt sich schlanke und schnelle Verfahren zum Ziel. Denn sie steht unter großem Druck, die in den vergangenen Jahren versäumte Instandhaltung und den Ausbau der Infrastruktur zukunftsgerecht zu gewährleisten. Das steht oftmals im Widerspruch zu Beteiligungsverfahren, die zeitliche, finanzielle und personelle Ressourcen voraussetzen. Auch wenn die Haltung der Beschäftigten gegenüber Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich positiv ist und der Dialog mit den Kölnerinnen und Kölnern vielfach als Mehrwert geschätzt wird, kommt es in der Praxis immer wieder zu Konflikten und Abwägungssituationen. Was ist gerade wichtiger? Ein schnelles Ergebnis oder ein guter Dialog? Gerade wenn eigene Ressourcen knapp sind, schlägt die Waage nicht automatisch in Richtung guter Dialog – der seinen Aufwand hat – aus. Auch negative Erfahrungen mit starken Lobbygruppen, die in Beteiligungsverfahren ihre Partikularinteressen durchsetzen wollen, führen nicht selten dazu, dass Zurückhaltung hinsichtlich weiterer Beteiligungsverfahren entsteht.

Die Verwaltung bewegt sich auch insgesamt in einem besonderen Spannungsverhältnis zwischen den Interessen der Kölnerinnen und Kölner, den Interessen von Lobbygruppen und den Interessen der politisch Verantwortlichen (Gremien). Ihre Aufgabe ist es, gute Beteiligungsprozesse zu planen und umzusetzen. Im Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung kommt ihr dabei eine moderierende Rolle zu. Sie muss einerseits Entscheidungen der repräsentativen Gremien respektieren, vermitteln und umsetzen. Andererseits Offenheit für die Interessen der Stadtgesellschaft aufbringen und diese wiederum gegenüber den repräsentativen Gremien vermitteln. Die Komplexität erhöht sich zudem dadurch, dass es auch innerhalb der Stadtgesellschaft unterschiedliche Interessen gibt, genau wie zwischen den in den repräsentativen Gremien vertretenen politischen Parteien. Die Vielfalt der Interessen ist dabei in einer Großstadt wie Köln besonders ausgeprägt.

Sich auf gute und frühzeitige – im Sinne von Transparenz und Mitgestaltung ausgerichtete – Beteiligungsverfahren einzulassen, erfordert von allen Akteurinnen und Akteuren ein hohes Maß an Offenheit, Dialogbereitschaft und Toleranz. Ebenso wichtig ist, dass sich sowohl Stadtgesellschaft als auch Politik und Verwaltung darauf einlassen, diese neuen Formen der Zusammenarbeit auszuprobieren und dabei zu lernen.

Gut ist, dass es dafür mit der Pilotphase »Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung« in Köln nun eine sehr gute Chance gibt. Grundsätzlich lässt sich sagen, dass es innerhalb der Verwaltung viele Akteurinnen und Akteure gibt, die Öffentlichkeitsbeteiligung positiv bewerten und Köln – auch im Vergleich zu anderen Städten – insgesamt viele Beteiligungsverfahren umsetzt. Daneben gibt es Akteurinnen und Akteure, die Sorgen hinsichtlich des Aufwands und Interesse an schneller Umsetzung haben.

Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung | Kölner Freiwilligen Agentur

Für die Aufgabe des stadtgesellschaftlichen Teils des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung wurde mit einer öffentlichen Ausschreibung ein geeigneter Träger gesucht. In dem Auswahlverfahren war eine kritische Frage an die Kölner Freiwilligen Agentur, was eine Agentur, die sich mit Bürger- bzw. Freiwilligenengagement befasst, zum Handlungsfeld Bürgerbeteiligung beitragen könne. Hier zeigte sich eine weit verbreitete, gedankliche Trennung zwischen dem Feld des »Mitredens« (Bürgerbeteiligung) und

dem des praktischen »Mittuns« bzw. »Mitverantwortens« (Bürgerengagement / Freiwilligenarbeit), wie sie bislang in fast allen Kommunen und darüber hinaus zu beobachten ist – z.B. mit unterschiedlichen Verwaltungseinheiten für die beiden Handlungsfelder.

Als Entwicklungsagentur für eine aktive Bürgerschaft praktiziert die Kölner Freiwilligen Agentur schon lange die Verbindung von »Mitreden« und »Mittun« – etwa im Feld der Aufnahme und Integration geflüchteter Menschen (6), mit Projekten in der Sozialraumentwicklung (7) und nicht zuletzt mit Impulsen für eine gute Bürgerbeteiligung in Köln (8).

Diese Praxiserfahrung, die weit über die Kenntnisse des »Methodenkoffers für Bürgerbeteiligung« hinausgeht, soll nun dazu beitragen, dass es (zunächst mal in der Pilotphase) zu einer guten vorhabenbezogenen Öffentlichkeitsbeteiligung kommt. Hierzu wirkt das Team Öffentlichkeitsbeteiligung der Kölner Freiwilligen Agentur bei der Konzeption von Beteiligungsprozessen zu städtischen Vorhaben mit und unterstützt bei der Umsetzung – mit dem Fokus auf die Gewinnung und Einbindung von Menschen, die von Vorhaben betroffen sind, sich aber nicht von selbst beteiligen oder entsprechenden Einladungen bislang nicht folgen.

Wer jeweils konkret zu einer Beteiligung ermutigt werden soll, hängt stark vom konkreten Vorhaben, seinen Inhalten und Interessenaspekten sowie von der räumlichen Verortung (Quartier, Bezirk, gesamte Stadt) ab. Erste Erfahrungen zeigen, dass sich unabhängig von den konkreten Inhalten jeweils Polaritäten zeigen, bei denen es immer darum geht, den jeweils zweiten Pol zur Entfaltung zu bringen:

- **Vielzahl vs. Vielfalt:** Die schiere Anzahl der sich an Veranstaltungen oder gesamten Prozessen Beteiligten gewährleistet noch lange nicht die angestrebte Prozess- und Ergebnisqualität. Es muss immer auch darum gehen, eine dem Vorhaben angemessene Vielfalt an Interessen und Perspektiven einzubeziehen, die teilweise bereits durch einige wenige Personen repräsentiert werden können.
- **Laute vs. Leise:** Insbesondere bei Erhebungsaktivitäten oder öffentlichen Veranstaltungen sind es oft die »Lauten«, die den Verlauf prägen. Es gilt deshalb die »Leisen« zu ermutigen, sich einzubringen.
- **Organisierte vs. Nichtorganisierte:** »Organisierte« Personen – aus Bürgerinitiativen, Advocacy-Organisationen, Verbänden u.a.m. – bringen oft fundierte Kenntnisse und Erfahrungen mit, die bei Beteiligungsvorhaben nicht außen vor bleiben sollen. »Nichtorganisierte« Personen, die sich erst durch das konkrete Vorhaben angeregt einbringen wollen oder sollten, können demgegenüber ein »Sorgepotenzial« und lebensweltliche Erfahrung einbringen, die ebenso beachtet werden sollten.

Um diesen jeweils zweiten Pol der Polaritäten einzubeziehen und traditionell außen vor bleibende gesellschaftliche Gruppen bzw. Milieus (»Bildungsferne«, Migrantencommunities, Menschen in sozial prekären Lebenslagen u.a.m.) zur Beteiligung zu ermutigen, verfolgt die Kölner Freiwilligen Agentur den strategischen Ansatz, eines (möglichst Köln-weiten) Multiplikatoren-Netzwerks für Beteiligung aus Institutionen und Personen, die über unmittelbare Zugänge zu den schwer zu erreichenden Zielgruppen verfügen. Sie sollen als »Mittlerin«, »Botschafterin« bzw. »Brückenbildnerin« für das Beteiligungsthema im Allgemeinen oder ein konkretes Vorhaben im Besonderen tätig werden. Hierzu sind viele Einzelgespräche mit institutionellen Akteuren wie mit Schlüsselpersonen notwendig, die nicht von heute auf

Morgen zu erledigen sind. Daher lässt sich nach den ersten fünf Monaten nur feststellen, dass die Bereitschaft hierzu bei den konkret Angesprochenen groß ist. Die Wirksamkeit muss sich bei den Beteiligungsvorhaben noch zeigen.

Resümee und Ausblick

»Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung« ist das Namensdach für zwei Teile, die aus zwei Perspektiven – Verwaltung und Stadtgesellschaft – ein gemeinsames Anliegen verfolgen: die Verbesserung der Beteiligungskultur in Köln. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die unterschiedlichen Perspektiven, die sich z.B. in der Sorge um das »Mitgehen der Verwaltung« einerseits und das »Mitwirken der Stadtgesellschaft« andererseits ausdrücken, produktiv bei der Konzeption und Realisierung von Beteiligungsvorhaben zusammenwirken (können).

Die je eigenständige Profilierung der beiden Teile – »unter dem einen Dach«, »mit einem verbindenden Anliegen«, als »zwei Seiten einer Medaille«, ist noch in der Entwicklung.

Anmerkungen

- (1) Ratsbeschluss im Internet: https://ratsinformation.stadt-koeln.de/to0050.asp?_ktonr=257428 | Alle Informationen zum Leitlinienprozess: www.stadt-koeln.de/leitlinienprozess
- (2) <https://www.mitwirkungsportal-koeln.de/>
- (3) <https://buergerbeteiligung.potsdam.de/content/die-werkstadt-fuer-beteiligung>
- (4) <http://mitmachen-potsdam.de/>
- (5) <https://bbs-hannover.de/>
- (6) Forum für Willkommenskultur: <https://www.koeln-freiwillig.de/forum-fuer-willkommenskultur/>
- (7) Projekt »Gemeinsam fürs Klima in Bilderstöcken« (einer der Kölner Sozialräume): <https://www.koeln-freiwillig.de/broschuere/>
- (8) Die Kölner Freiwilligen Agentur zählt zu den Initiatoren eines Diskussionsprozesses unter Bürgerinitiativen und darüber hinaus, die zu einem Positionspapier Kölner Bürgerinitiativen vom Oktober 2012 führte (<https://www.koeln-freiwillig.de/buergerbeteiligung/>) und letztendlich zur Entwicklung der Kölner Leitlinien und damit auch zur aktuellen Pilotphase.

Literatur

- difu / Stadt Köln: Der »Kölner Weg zum Ausbau und zur Verbesserung der Beteiligungskultur«: Eckpunkte zur Erarbeitung von Leitlinien zur Bürgerbeteiligung in Köln – Ergebnisse der Konzeptionsphase. Köln 2012 – PDF im Internet: https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf-rat-gremien/eckpunkte_konzeptionsphase_buergerbeteiligung.pdf

- Eberhard, Ulla / Martin Rüttgers / Alexander Trennheuser (Hrsg.): Positionspapier Bürgerbeteiligung in Köln - erarbeitet von Vertreter/innen Kölner Bürgerinitiativen im Rahmen zweier Workshops am 6. September und 24. Oktober 2012. Köln 2012 – PDF im Internet: https://www.koelnmitgestalten.de/wp-content/uploads/2015/02/positionspapier_buebe_koeln_121119.pdf
- Stadt Köln: Qualitätsstandards für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln. Köln 2018 – PDF im Internet: https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf-rat-gremien/qualitätsstandards_für_Öffentlichkeitsbeteiligung.pdf
- zebralog / Stadt Köln: Entwurf Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln – Kurzfassung – Stand: 11. Juli 2018. Köln 2018

Autor/innen

Daniela Hoffmann leitet das Sachgebiet Strategisches Management im Dezernat der Oberbürgermeisterin der Stadt Köln. Zugleich ist sie verantwortlich für das dort angebundene Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung. An dem Artikel mitgewirkt hat außerdem Leonie Firmenich, Mitarbeiterin im Verwaltungsteil des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung.

Kontakt

E-Mail: daniela.hoffmann@stadt-koeln.de

Dieter Schöffmann ist selbständiger Berater (www.visavis-wirkt.de) und Freier Projektmitarbeiter des Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung | Kölner Freiwilligen Agentur. Zuvor hat er als Vertreter des Kölner Netzwerk Bürgerschaftliches Engagement an der Entwicklung der Beteiligungsleitlinien mitgewirkt. Er ist aktives Mitglied des Netzwerk Bürgerbeteiligung und des Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (www.b-b-e.de) - u.a. als Sprecher der BBE-AG »Bürgerschaftliches Engagement und Kommune«

Kontakt

E-Mail: ds@visavis-wirkt.de, Tel.: 0221 420 60 73-0

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung
c/o Stiftung Mitarbeit
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de