

Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung und Förderung politischer Partizipation. Die Etablierung des »Kooperativen Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung« in Köln

Lehren aus zwei Jahren und hundert Tagen

Dieter Schöffmann

Seit Januar 2019 gibt es in Köln ein zweiteiliges »Kooperatives Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung« – mit einem städtischen Teil beim Amt der Oberbürgermeisterin und einem stadtgesehlichen bei der Kölner Freiwilligen Agentur e.V. (im Folgenden kurz: KFA). Dieses kooperative Büro ist die wesentliche Infrastruktur, mit der die Umsetzung der Kölner Leitlinien für eine Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung (1) unterstützt wird (2).

In einer zweijährigen Pilotphase (2019/2020) wurden die Leitlinien und diese Bürokonstruktion erprobt. Aufgrund der positiven Evaluationsergebnisse des ersten Pilotjahres beschloss der Rat der Stadt Köln im Juni 2020 die ab 1.1.2021 unbefristete Verstetigung sowie die allmähliche Ausweitung der Beteiligungsleitlinien auf weitere Stadtbezirke und den differenzierten Ausbau der Förder- und Dienstleistungsstruktur für die vorhabenbezogenen Bürgerbeteiligungen im Besonderen und die Förderung politischer Teilhabe im Allgemeinen (3).

1. Die Kölner Infrastruktur für Öffentlichkeitsbeteiligung und politische Teilhabe

Die Kölner Infrastruktur für Öffentlichkeitsbeteiligung und politische Teilhabe umfasst die in Abbildung 1 dargestellten Akteure, Aufgaben und Prozesse.

1.1 Kooperatives Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung

Das »Kooperative Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung« ist das Kompetenzzentrum für alle Fragen der Bürgerbeteiligung bei städtischen Beteiligungsverfahren (4).

Der städtische Teil des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung (BÖB/Stadt) ist im Dezernat der Oberbürgermeisterin im Referat für Strategische Steuerung (mit sieben Stellen unterschiedlicher Volumina) angesiedelt. Zu seinen wesentlichen Aufgaben zählen: Gesamtleitung des Kooperativen Büros und im Einzelfall Projektleitung für bestimmte Beteiligungsverfahren sowie die Beratung und Unterstützung der Stadtverwaltung bei der Konzeption und Umsetzung von Beteiligungsverfahren. Hierzu wurde kürzlich ein verwaltungsorientierter Leitfaden zu den »Sieben Schritten der Öffentlichkeitsbeteiligung« erarbeitet. Zu den Aufgaben des BÖB/Stadt gehören zudem die Pflege des Beteiligungsportals meinungfuer.koeln, die projektübergreifende Information und Kommunikation, die Qualitätssicherung und Fortentwicklung der Ziele, Standards und Verfahren systematischer Öffentlichkeitsbeteiligung, die Geschäftsstelle für den Beirat, Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung u.a.m.




 VIS a VIS Beratung – Konzepte – Projekte | Dieter Schöffmann, Köln | www.visavis-wirkt.de

Abbildung 1: Kölner Infrastruktur für Öffentlichkeitsbeteiligung und politische Teilhabe; Akteure, Aufgaben und Prozesse

Der stadtgesellschaftliche Teil (BÖB/KFA) ist bei der KFA angesiedelt (drei Teilzeitstellen mit einem Gesamtvolumen von 30 Wochenstunden) – gefördert von der Stadt Köln im Rahmen des umfassenderen Förderprojekts »Förderung ›Politischer Partizipation‹« (s.u.). Zu den wesentlichen Aufgaben zählen: Mitwirkung an der Konzeption von Beteiligungsverfahren mithilfe von Vorrecherchen, Einbringen von Netzwerkkontakten, »stadtgesellschaftlicher Perspektive« und Handlungsempfehlungen für eine vielfältige und barrierearme Einbeziehung aller vom Vorhaben Betroffenen; Beratung und Mitwirkung an der Weiterentwicklung der Beteiligungsleitlinien.

Die Teams der beiden Büroteile arbeiten an unterschiedlichen Orten. In der Regel findet der kollegiale Austausch zwischen ihnen alle zwei Wochen in Präsenz- oder Onlinetreffen statt. Hier geht es um die gegenseitige Information bzw. Abstimmung zu aktuell anstehenden oder laufenden Beteiligungsverfahren, zu Vorhaben im Rahmen des Förderprojekts »Politische Partizipation« (s.u.), zum Beirat Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung, zu Grundsatzfragen zur Umsetzung der Beteiligungsleitlinien u.a.m.

1.2 Förderung »Politischer Partizipation«

Für die »Förderung ›Politischer Partizipation« wird die KFA von der Stadt Köln gefördert und hat dazu in der Agentur den neuen Bereich »Politische Partizipation« geschaffen, zu dem auch das BÖB/KFA zählt. Unter dem Motto »Einmischen ist erwünscht und möglich!« sollen insbesondere die Menschen in Köln erreicht und zur politischen Teilhabe im weiteren Sinne ermutigt werden, die zu den »Nichtwählerinnen«, »Stillen«, »Beteiligungsfernen« usw. gezählt werden oder die bei den üblichen Beteiligungsveranstaltungen üblicherweise vermisst werden, obwohl doch »alle« eingeladen wurden. Damit soll letztendlich auch erreicht werden, dass sich bei Beteiligungsverfahren alle Betroffenen in ihrer Vielfalt beteiligen, da sie erfahren, dass ihre Einmischung tatsächlich erwünscht und möglich ist.

Zu diesem Zweck entwickelt und realisiert die KFA insbesondere folgende Maßnahmen:

- Alle Interessierten werden informiert bzw. beraten, wie sie eigene Anliegen z.B. per Petition gemäß §24 Gemeindeordnung NRW auf den Weg bringen können; welche Beteiligungsverfahren anstehen und wie sie sich hier einbringen können; was sie tun können, um selbst eine Öffentlichkeitsbeteiligung auf den Weg zu bringen usw. Im Mittelpunkt steht hier immer die Befähigung, eigene Anliegen und Interessen selbst in die Hand nehmen zu können.
- Mit einer aufsuchenden Öffentlichkeitsarbeit in Stadtteilen, Migrantenselbstorganisationen, Nachbarschaftsinitiativen u.ä. wird über den Stand der Öffentlichkeitsbeteiligung und die jeweiligen Mitwirkungsmöglichkeiten informiert. Sofern die jeweils zuständige Bezirksvertretung hiermit einverstanden ist und sich bereit erklärt, sich mit den Ergebnissen zu befassen, werden weiter gehende Aktionen unter dem Motto »Herzenseinlagen für's Veedel« durchgeführt. Im Format kleiner Aktivierungskampagnen werden die Menschen jeweils in einem Stadtteil motiviert, Anliegen zu formulieren, die der Bezirk bzw. die Stadt aufgreifen sollten. Die Ergebnisse werden jeweils für die weitere Beratung durch die Bezirkspolitik systematisch aufbereitet.
- Insbesondere mit intermediären Akteuren (5), die Zugang zu »beteiligungsfernen« bzw. »beteiligungsbenachteiligten« Zielgruppen haben, wird die Zusammenarbeit gesucht: Sozialraumkoordination, Bürgerinitiativen, Bürgervereine, Familien-, Jugend-, Bürger-, Interkulturelle Zentren, Gemeinden unterschiedlicher Religionsgemeinschaften u.a.m. Die angestrebte Zusammenarbeit reicht vom gegenseitigen Kennenlernen und lockeren informellen Austausch zu Aspekten politischer Teilhabe bis hin gemeinsamen Informations- und Qualifizierungsveranstaltungen für ihre Klientel, Unterstützung bei Sozialraum- und Akteursanalysen oder auch der Unterstützung bei einer sozialraumbezogenen Initiative.

Mit diesen Aktivitäten wird nach und nach ein möglichst feingliedriges Netzwerk gebildet, das auch bei konkreten Beteiligungsverfahren themen- und ortsbezogen aktiviert werden kann, um so eine vielfältigere bzw. repräsentativere Teilnahme aller Betroffenen und Interessierten zu erreichen.

1.3 Dienstleistungen für Beteiligungsverfahren

Jenseits der Förderung »Politischer Partizipation« hat die Stadt Köln Dienstleistungsrahmenverträge ausgeschrieben, auf deren Grundlage anlassbezogen spezifische Leistungen für anspruchsvollere Beteiligungsverfahren abgerufen werden können: Mit der methodischen Beratung und Unterstützung bei Beteiligungsverfahren wurde ein externer Dienstleister beauftragt. Für Informations-, Kommunikations- und Marketing-Maßnahmen & -Maßnahmen ist eine Werbeagentur zuständig.

Für die stadtesellschaftliche Beratung und Unterstützung hat die KFA den Zuschlag erhalten. Diese Dienstleistung wird vertraglich und finanziell getrennt vom Förderprojekt »Politische Partizipation« gehandhabt – wengleich es viele Synergieeffekte geben kann.

Während die Mitwirkung der KFA in der Funktion des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung jeweils mit den Werkstätten zur Konzeption von Beteiligungsverfahren endet (s.o.), beginnt ihre Mitwirkung als Dienstleisterin mit diesen Werkstätten – vorausgesetzt BÖB/Stadt erteilt hierzu einen Auftrag. In diesem Fall wirkt das KFA-Beratungsteam an der Ausarbeitung der Beteiligungskonzeption und an der Umsetzung des Beteiligungsverfahrens mit. Der **Schwerpunkt** liegt hierbei auf der Gewährleistung der geeigneten »Ansprache aller Interessierten beziehungsweise betroffenen Kölnerinnen und Kölner« (eine von insgesamt sechs (6) Qualitätsanforderung der Leitlinien Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung): Die KFA hat dies mit folgenden Aufgabenstellungen für sich konkretisiert:

- **Repräsentativität der Beteiligungsergebnisse:** Alle Perspektiven der direkt oder indirekt Betroffenen sind zu identifizieren, sodass jeweils Interessenäußerungen und Beiträge von einigen Wenigen bis ganz Vielen in die Ergebnisse eines Beteiligungsprozesses einfließen, die alle zu beachtenden Perspektiven repräsentieren.
- **Inklusivität des Beteiligungsprozesses:** Es gilt insbesondere diejenigen von einem Vorhaben Betroffenen bzw. daran Interessierten zu identifizieren, denen eine Beteiligung schwerfällt oder üblicherweise schwer gemacht wird. Hier müssen die Barrieren identifiziert und abgebaut sowie ermutigende und auch praktisch stärkende Unterstützung geboten werden.

Wesentliche Maßnahmen sind hier aufsuchende Aktionen, bei denen nach Möglichkeit Schlüsselpersonen oder institutionelle Multiplikatoren aus dem Stadtteil und den zu erreichenden Milieus einbezogen werden.

2. Zwei Perspektiven – ein Anliegen – unter einem Dach?

Die Stadt Köln und die Kölner Freiwilligen Agentur bringen in das Kooperative Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung – an zwei physisch getrennten Standorten – ihre unterschiedlichen Perspektiven für das gemeinsame Anliegen ein, die Beteiligungskultur in Köln voranzubringen. Wäre hier ein gemeinsamer physischer Standort nicht die bessere Wahl? Diese Auffassung gab bzw. gibt es bei der Stadt Köln und wurde auch gelegentlich in Diskussionen mit Personen aus anderen Stadtverwaltungen, die eine ähnliche Bürostruktur erwägen, geäußert. Beim Kölner »Kooperativen Kinder- und Jugendbüro« (7) – mit dem Stadtjugendring als stadtesellschaftlichem Träger – wurde dieser Weg des gemeinsamen physischen Standorts gewählt.

Aus Sicht des Autors spricht jedoch einiges für die physische Standorttrennung einerseits und die unmittelbare Einbindung in eine je eigene übergreifende Organisationsstruktur wie die Kölner Freiwilligen Agentur andererseits:

- Der stadtesellschaftliche Teil des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung profitiert unmittelbar von der Bekanntheit, den Netzwerken und den vielfältigen Erfahrungen mit Engagementförderung aufseiten der KFA.
- Die physische Distanz erfordert eine bewusste Gestaltung der gemeinsamen Kommunikation und der Zusammenarbeit zweier grundlegend unterschiedlicher Perspektiven.
- Die produktive Spannung bleibt durch die physische Distanz leichter erhalten.
- BÖB/Stadt und BÖB/KFA können mit verteilten (intern abgestimmten) Rollen mit ihren je unterschiedlichen Möglichkeiten und Profilen z.B. in die Kommunalpolitik hineinwirken.

3. Wieso kann eine Freiwilligenagentur etwas zu Bürgerbeteiligung beitragen?

In der Tat ist nicht davon auszugehen, dass jede der vielen Freiwilligenagenturen in Deutschland (8) über die Kompetenzen, Leistungsfähigkeit und Erfahrungen zur Förderung politischer Partizipation und für die Trägerschaft eines stadtesellschaftlichen Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung verfügt.

Die KFA mit ihrem Selbstverständnis als Entwicklungsagentur und Impulsgeberin für die Entwicklung der Bürgergesellschaft sowie mit ihrer Größe (sie zählt zu den fünf größten Agenturen in Deutschland) und Leistungsvielfalt verfügt über dieses Potenzial und hat dies in der Vergangenheit schon häufiger entsprechend eingesetzt. So hat sie 2012 gemeinsam mit der Bürgerstiftung Köln und Mehr Demokratie e.V. eine Initiative für Bürgerbeteiligungsleitlinien in Köln organisiert. Gemeinsam mit Kölner Bürgerinitiativen wurden ein Positionspapier (9) erarbeitet und öffentliche Veranstaltungen durchgeführt, deren Impulse schließlich vom Rat der Stadt Köln aufgegriffen wurden und in die Entwicklung der heute gültigen Beteiligungsleitlinien mündeten.

Ein stadtesellschaftlicher Akteur für Bürgerbeteiligung muss auch nicht im Wettbewerb mit den klassischen Beteiligungsdienstleisterinnen, Prozessmoderatoren oder Planungsbüros bestehen, die in der Regel jeweils nur für ein konkretes Beteiligungsverfahren in der Stadt tätig sind und danach »weiterziehen«. Ein stadtesellschaftliches Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung aktiviert vorhandene Netzwerke in der Stadt, baut sie weiter aus, fördert in Kooperation mit ihnen politische Teilhabe in der Breite und mobilisiert dann auch für einzelne Beteiligungsvorhaben. Und die neu gewonnenen Kontakte und Erkenntnisse aus einem Beteiligungsverfahren tragen wiederum zur Stärkung der weiter gefassten Förderung politischer Teilhabe bei.

Für eine solche Aufgaben können je nach dem auch Bürgerstiftungen, Bürgerzentren u.a.m. infrage kommen.

4. Ein Modell für jede Stadt?

Die Einrichtung eines solchen zweigeteilten Büros als wesentliche Infrastruktur zur Verwirklichung der Beteiligungsleitlinien geht auf das Vorbild Potsdam zurück mit der dortigen »WerkStadt für Beteiligung« (10). Die in Potsdam praktizierte paritätische Ausstattung mit Personalstellen mit einer finanziellen Ausstattung beider Seiten in gleicher Höhe wurde für Köln allerdings nicht übernommen. Die KFA hat sich darüber hinaus Inspirationen von den Kolleginnen und Kollegen des Bürgerbüro Stadtentwicklung e.V. (11) geholt, das sich für kooperative Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung in Hannover einsetzt.

Die Erfahrungen aus Potsdam, Hannover und jetzt auch aus Köln lassen folgende Schlussfolgerungen für Städte zu, die Leitlinien für Bürgerbeteiligung praktisch umsetzen wollen: Es ist sinnvoll, ...

- ... ein kommunales Kompetenz- und Dienstleistungszentrum für Bürgerbeteiligung zu etablieren, das in die Stadtverwaltung, Kommunalpolitik und die Stadtgesellschaft beratend und unterstützend hineinwirkt und bei der Operationalisierung von Beteiligungsleitlinien hilft.
- ... dieses Kompetenz- und Dienstleistungszentrum nicht nur mit Verwaltungskräften zu besetzen, sondern auch mit Personal auszustatten, das die stadtgesellschaftliche Perspektive einbringt und die Handlungslogiken einer aktiven Bürgergesellschaft versteht und auch selbst praktizieren kann.
- ... dieser stadtgesellschaftlichen Seite ausreichend Freiraum und Gestaltungsfreiheit für ein Handeln mit bürgerschaftlichem Eigensinn zu gewähren, auch wenn die Stadt alleiniger Finanzier und Auftraggeberin dieser Leistungen ist.
- ... dass beide Seiten mit all ihrer Unterschiedlichkeit sich auf das gemeinsame Ziel verpflichten, die Beteiligungskultur für die Stadt und die dort lebenden Menschen voranzubringen.

Anmerkungen

(1) In den Kölner Leitlinien wird durchgängig der Begriff »Öffentlichkeitsbeteiligung« verwendet. Damit soll u.a. deutlich gemacht werden, dass hier alle in Köln lebenden Menschen unabhängig von ihrem rechtlichen Status gemeint sind. In diesem Artikel verwendet der Autor »Öffentlichkeitsbeteiligung« und »Bürgerbeteiligung« synonym.

(2) Zur Vorgeschichte und der Konstruktion des »Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung« siehe: Daniela Hoffmann & Dieter Schöffmann: Infrastruktur für eine gute Beteiligungskultur. Das Kölner Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung. eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2019 vom 21.06. https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/2_2019/nbb_beitrag_hoffmann_schoeffmann_190730.pdf (07.07.2021) Siehe auch: »Bürgerbeteiligung in Köln: Rück- und Ausblick« – Veranstaltung des Haus der Architektur Köln e.V. mit dem Autor und mit Dr. Rainer Heinz, Leiter des Referats Strategische Steuerung und des Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung im Dezernat der Oberbürgermeisterin – Mitschnitt auf YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=zNPRX8eKU1c> (24.05.2021)

- (3) Siehe: Kölner Freiwilligen Agentur: Ausweitung der Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung – Ratsbeschluss vom 18. Juni (26.06.2020) | <https://www.koeln-freiwillig.de/ausweitung-der-systematischen-oeffentlichkeitsbeteiligung-ratsbeschluss-vom-18-juni/> (15.05.2021).
- (4) Aufgabenkatalog siehe: <https://www.stadt-koeln.de/service/adressen/buero-fuer-oeffentlichkeitsbeteiligung>.
- (5) Sebastian Beck: Intermediäre: der Schlüssel für die Kommunikation in der Netzwerkgesellschaft?; in: vhw FWS 5 / Oktober – November 2014, S. 244 ff. | https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/2000_2014/PDF_Dokumente/2014/5_2014/FWS_5_14_Beck.pdf (24.05.2021).
- (6) Siehe: <https://www.meinungfuer.koeln/systematische-oeffentlichkeitsbeteiligung-erklaert> (24.05.2021).
- (7) Siehe: <https://www.stadt-koeln.de/artikel/71108/index.html> (24.05.2021).
- (8) Siehe: <https://bagfa.de/ueber-die-bagfa/freiwilligenagenturen-und-mitglieder/> (24.05.2021).
- (9) Siehe: <https://www.koeln-freiwillig.de/wp-content/uploads/2019/04/2012-KFA-ua-Positionspaier-B%C3%BCrgerbeteiligung-in-K%C3%B6ln.pdf>.
- (10) Siehe: <https://buergerbeteiligung.potsdam.de/content/die-werkstadt-fuer-beteiligung> (24.05.2021).
- (11) Siehe: <https://bbs-hannover.de/> (24.05.2021).

Autor

Dieter Schöffmann ist Berater für wirksame Maßnahmen in der Gesellschaft und für Bürgerengagement und Inhaber von VIS a VIS Beratung – Konzepte – Projekte (visavis-wirkt.de). 2019/2020 war er als Freier Projektmitarbeiter für das Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung / KFA tätig und baut seit 1.1.2021 als Bereichsleiter (Manager auf Zeit) »Politische Partizipation« (koeln-freiwillig.de/beteiligen) diesen Bereich bei der KFA auf und ist Seniorberater im Beratungsteam für Stadtgesellschaftliche Beratung und Unterstützung Kölner Beteiligungsvorhaben.

Kontakt

ds@visavis-wirkt.de

Redaktion eNewsletter

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