

Entwurf Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln

Kommentare von Nina Rehberg und Günter Bell, 05.10.2017

(Die Zitate aus dem Entwurf sind *kursiv* gesetzt.)

1)

9.2 Anforderung an Kommunikation

9.2.1 Barrierefrei

Die Einwohnerinnen und Einwohner werden durch die Stadt Köln soweit möglich barrierefrei informiert. Die Informationen sind dabei in verständlicher Sprache zu vermitteln. Die Texte sind frei von Fachtermini und halten die Distanz zwischen Verwaltung und Bürger gering. An geeigneten Stellen werden zur besseren Erläuterung Piktogramme und Bilder verwendet. Weiterhin ist generell auf eine gute Lesbarkeit (angemessene Schriftgröße und Farbwahl) zu achten.

Anmerkung:

Diese Anforderung sollte auch für die Leitlinien gelten. Der verschickte Entwurf entspricht diesen Anforderungen aber nicht, denn die Sprache ist nicht immer verständlich und es werden Fachtermini (schweres Wort!) verwendet.

2)

Der Text sollte durchgehend in einer geschlechtersensiblen Sprache verfasst werden.

3)

3.2 Stufen der Beteiligung

Anmerkung:

Die Kieler Darstellung der Stufen der Beteiligung gefällt uns gut.

Aber egal für welche Darstellung man sich entscheidet: Die in der Darstellung verwendeten Begriffe sollten dann in den Leitlinien verwendet werden. Daher Zustimmung zum Kommentar J2. Diese Anforderung sollte dann aber nicht nur für dieses Kapitel gelten, sondern für die gesamten Leitlinien.

4)

3.3 Formelle und informelle Beteiligung

Man kann zwischen formeller (gesetzlich vorgeschriebener) und informeller (freiwilliger) Beteiligung unterscheiden.

Anmerkung:

Wir regen an, nicht von formeller und informeller Beteiligung zu reden, sondern von gesetzlich vorgeschriebener und freiwilliger Beteiligung

In diesen Leitlinien gehen wir von drei verschiedenen Beteiligungstypen aus:

Typ 1: Gesetzlich vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung

Typ 2: Standardverfahren

Typ 3: Komplexe Verfahren mit individuellem Beteiligungskonzept

Anmerkung:

Auch eine gesetzlich vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung kann als Standardverfahren oder als komplexes Verfahren mit individuellem Beteiligungskonzept durchgeführt werden.

Wir regen daher diese Darstellung an:

gesetzlich vorgeschrieben	freiwillig	
Typ A	Typ B	Standardverfahren
Typ C	Typ D	Komplexe Verfahren mit individuellem Beteiligungskonzept

5)

Kölner Standards für gute Öffentlichkeitsbeteiligung

1. Respektvolle und faire Zusammenarbeit

Ziel: Erfolgreiche Kommunikation findet auf Augenhöhe statt und basiert auf der gegenseitigen Anerkennung der Gesprächspartner. Nur so ist eine konstruktive, das heißt an der Lösung in der Sache orientierte, Zusammenarbeit möglich. Kölner Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung sind so ausgestaltet, dass sie den Rahmen schaffen für eine respektvolle, faire und auf die Sache gerichtete Diskussion. Jede geäußerte Position wird ernst genommen und jede/r Interessierte hat die gleiche Chance, am Verfahren teilzunehmen und seine/ihrе Meinung zu äußern.

Ansatz: Mittels klarer Kommunikationsregeln und einer ausgewogenen, neutralen Moderation kann dieser Standard verwirklicht werden.

Anmerkung:

Hier werden zwei Sachverhalte vermischt: Einander mit Respekt zu begegnen und jede geäußerte Position ernst nehmen, ist wichtig. Das stellt aber noch keine gleichen Chancen her, am Verfahren teilzunehmen. Die unterschiedlichen Ausgangslagen der zu Beteiligenden sind zu beachten, um tatsächliche Chancengleichheit bzw. Chancengerechtigkeit herzustellen. Dazu sind andere Maßnahmen erforderlich, die später genannt werden.

6)

2. Frühzeitige und transparente Information und Kommunikation

Ziel: Öffentlichkeitsbeteiligung kann nur auf einer soliden Wissensbasis aller Beteiligten stattfinden. Um diese aufzubauen, braucht es einerseits ausreichend Zeit und andererseits umfängliche Informationen. Daher wird im Kontext Kölner Öffentlichkeitsbeteiligung frühzeitig und transparent über städtische Angelegenheiten, Projekte und Planungen (Vorhaben)

informiert. Die transparente und frühzeitige Kommunikation betrifft dabei nicht nur das Vorfeld einer Planung, sondern auch die folgenden Schritte innerhalb laufender Verfahren bis hin zur Umsetzung.

Ansatz: Das zentrale Instrument, um das sicherzustellen, sind die beiden Informationsportale „Ratsinformationssystem“ und „Mitwirkungsportal“.

Anmerkung:

Bei der Information als zentrales Instrument auf das Internet zu setzen und keine weiteren zentralen Elemente zu nennen, ist nicht inklusiv. Hier wird die digitale Kluft zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen ignoriert: Es sind eher die Jüngeren, Höhergebildeten, Einkommensstärkeren, die auf das Internet zugreifen.

Gilt der Satz „Jede/r Interessierte hat die gleiche Chance, am Verfahren teilzunehmen und seine/ihre Meinung zu äußern.“, reicht es nicht aus, auf die beiden digitalen Informationsportale zu setzen.

Zum einen muss sichergestellt werden, dass die beiden Informationsportale einer breiten Öffentlichkeit überhaupt bekannt sind.

Zum anderen muss die frühzeitige und transparente Information auf vielfältigen Wegen erfolgen, die die unterschiedlichen Wege, auf denen die Öffentlichkeit sich Informationen beschafft, beachtet.

7)

3. Geeignete Ansprache und aktive Mitwirkung aller interessierten und betroffenen Einwohnerinnen und Einwohner

Ziel: In den Verfahren der Kölner Öffentlichkeitsbeteiligung werden die Interessen und Perspektiven möglichst aller von dem Projekt betroffenen Gruppen gehört, um die Basis für eine ausgewogene Entscheidung zu bilden. Hierfür ist es einerseits notwendig, offene, für alle zugängliche Beteiligungsmöglichkeiten zu schaffen. Andererseits ist es wichtig, solche Gruppen zur Teilnahme zu bewegen, die erfahrungsgemäß eher selten bei Beteiligungsverfahren mitmachen.

Ansatz: Dies gelingt durch eine zielgruppengerechte Ansprache, welche die Besonderheiten und Lebenssituation der jeweiligen Gruppe berücksichtigen. Die Aktivierung möglichst vieler Einwohnerinnen und Einwohner soll durch das Bespielen verschiedener Kommunikationskanäle, leichte und barrierefreie Sprache sowie Methoden aufsuchender Beteiligung erfolgen. Ganz zentral ist dabei die Einbindung bestehender Multiplikatorinn/en, Einrichtungen und Interessenvertretungen.

Anmerkung:

„Ansprache“ und „aktive Mitwirkung“ sind zwei unterschiedliche „Stufen der Beteiligung“, die in Kapitel 3.2 vorgestellt werden. Angesprochen (und gehört) zu werden ist unseres Erachtens die Stufe des „Konsultierens“, aktive Mitwirkung ist unseres Erachtens die Stufe des „Einbeziehens“.

In den Leitlinien sollte konsequent durchgearbeitet werden, welche Stufe der Beteiligung jeweils gemeint ist. Verschiedene Stufen sollten dann auch nicht in einen Topf geworfen, sondern getrennt behandelt werden.

8)

Wie kann man etwas über städtische Vorhaben und Mitwirkungsmöglichkeiten erfahren?

RIS	Anregung durch EW	Entscheidung durch das fachlich zuständige Gremium (Rat, Ausschüsse, Bezirksvertretungen)	MP
1) ÖB ist formell (gesetzlich) vorgeschrieben.	-/-	-/-	
2) ÖB ist freiwillig möglich und vorgesehen (informelle ÖB)	-/-	Das Entscheidungsgremium schließt sich dem Vorschlag der Verwaltung an und kann sich eine Entscheidung über das ausführliche Beteiligungskonzept vorhalten.	automatisch →
		Das Entscheidungsgremium lehnt eine Öffentlichkeitsbeteiligung ab.	→
3) ÖB ist nicht vorgesehen aber grundsätzlich freiwillig möglich.	EW können ÖB anregen – digital über das RIS oder analog über das Büro ÖB	Das Entscheidungsgremium schließt sich der Einschätzung der Verwaltung nicht an und beschließt die Durchführung einer ÖB. Das Entscheidungsgremium schließt sich der Einschätzung der Verwaltung an und setzt sich dabei mit einer ggf. vorhandenen Anregung von Einwohnerinnen und Einwohnern auseinander. Die Ablehnung der ÖB wird begründet.	→
4) ÖB ist nicht vorgesehen und nicht möglich.			

Erläuterungen: EW= Einwohnerinnen und Einwohner, ÖB= Öffentlichkeitsbeteiligung, RIS= Ratsinformationssystem, MP=Mitwirkungsportal

Anmerkung:

In der Abbildung wird nicht dargestellt, dass das fachlich zuständige Gremium auch im Fall „1) ÖB ist gesetzlich vorgeschrieben“ eine Entscheidung zu treffen hat: Nämlich darüber, in welcher Qualität die vorgeschriebene Beteiligung erfolgen soll. Der Hinweis, hier erfolge etwas „automatisch“ ist also falsch.

9)

6. Wie kann man eine Beteiligung anregen?

Einwohnerinnen und Einwohner können anregen, dass zu städtischen Vorhaben Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird. Sie können dafür das RIS nutzen (digitaler Weg) oder sich an das Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung (analoger Weg) wenden.

Anmerkung:

Viele Menschen haben grundsätzliche Zugangsschwierigkeiten zu den Vorhaben der Öffentlichkeitsbeteiligung. So haben manche Einwohner*innen Schwierigkeiten mit der Schriftsprache. Die Zugangsschwellen sollten möglichst niedrig sein.

Die aktuelle Praxis der Stadt Köln bei der öffentlichen Auslegung der Plan-Entwürfe nimmt hierauf Rücksicht und ermöglicht die Abgabe von Stellungnahmen zu ausliegenden Plänen auf schriftlichem Weg, durch eine **mündliche Stellungnahme, die zu Protokoll genommen wird**, und mittels eines Online-Formulars. Diese drei Wege sollten auch bei allen anderen Vorhaben der Öffentlichkeitsbeteiligung Standard sein.

In regelmäßigen Abständen (z.B. einmal im Quartal) findet in den Stadtteilen eine aufsuchende Informations- und Beteiligungsveranstaltung statt (zum Beispiel ein „Veedel-

Frühstück“), bei dem über relevante Vorhaben informiert wird. Teilnehmende können auch hier Öffentlichkeitsbeteiligung zu den Vorhaben anregen.

Anmerkung:

Das ist ein schönes Beispiel, mit dem wir als Stadt zudem langjährige Erfahrungen haben. So erinnere ich (Günter Bell) mich noch gut an die „Sanierungs-Stammtische“, die im Sanierungsgebiet Mülheim-Nord in den 1980er Jahren monatlich angeboten worden sind. Hier haben die Teilnehmer*innen dann aber immer die Gelegenheit genutzt, quer durch den Garten anzusprechen, was ihnen so auf der Seele lag. (Das Team bestand daher klugerweise auch aus einem Kollegen der Öffentlichkeitsarbeit und einem Sozialarbeiter.)

Das kann aber nur ein Beispiel für aufsuchende Beteiligung sein. Es wäre sinnvoll, wenn bei der Methodenübersicht weitere Beispiele und „neue/andere“ Orte die zentrale Anlaufstellen für viele Einwohnerinnen und Einwohnern in den Stadtteilen genannt würden.

Das Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung nimmt Kontakt mit dem zuständigen Fachbereich auf, um den Gestaltungsspielraum (inhaltlich, zeitlich, finanziell und personell) für eine Öffentlichkeitsbeteiligung zu klären.

Die Anregung zur Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Einschätzung über den Gestaltungsspielraum werden dem zuständigen Entscheidungsgremium vorgelegt.

Das zuständige Gremium entscheidet, ob eine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden soll. Eine Ablehnung wird durch das Entscheidungsgremium begründet und im RIS veröffentlicht.

Anmerkung:

Was ist hier mit „Gestaltungsspielraum für eine Öffentlichkeitsbeteiligung“ gemeint? Wir vermuten etwas anderes, als die Gestaltungsspielräume, die unter 4.4 gemeint sind („...in welchen Bereichen eine Beteiligung der Einwohnerinnen und Einwohner nicht vorgesehen ist.“).

Es muss unseres Erachtens geklärt werden, ob es im Haushalt der Stadt Köln einen eigenen Etat für die Öffentlichkeitsbeteiligung gibt, und wie der Zugriff auf diesen Etat geregelt ist.

Ansonsten sehen wir die Gefahr, dass nach dem Windhundprinzip entschieden wird, zu welchen Vorhaben es eine Öffentlichkeitsbeteiligung als „Standardverfahren“ und zu welchen Vorhaben es eine Öffentlichkeitsbeteiligung als „komplexes Verfahren“ geben soll.

Zudem haben wir die Befürchtung, dass in den Stadtteilen mit einer Bevölkerung, die ihre Beteiligung offensiv einfordert, häufiger die „komplexen Verfahren“ stattfinden werden, während die Stadtteile, wo die Bevölkerung für eine Beteiligung erst noch durch aufwändige und teure Methoden aufsuchender Beteiligung gewonnen werden muss, das Nachsehen haben. Dann hätten wir nichts gewonnen.

10)

9. Kommunikation als Grundlage funktionierender Beteiligung

9.1.2 Kommunikation mit Hilfe von Multiplikatoren

Die Stadt Köln nutzt bei der Kommunikation mit den Einwohnerinnen und Einwohner Multiplikatoren und bestehende Strukturen, um ihre Informationen erfolgreich in den sehr unterschiedlichen Gesellschaftsstrukturen der Stadt bekannt zu machen und die Menschen dort zu erreichen.

Dabei ist darauf zu achten, eine nachhaltige Partnerschaft aufzubauen und die Multiplikatoren in ihren Kerntätigkeiten – vor allem aber auch bei darüber hinausgehendem Engagement – adäquat zu unterstützen. MultiplikatorInnen werden an für sie relevanten Punkten möglichst konkret in die Planung der Aktivierung miteinbezogen. Die Ansprache und Information der MultiplikatorInnen erfolgt proaktiv und persönlich.

Diese Art der Information und Aktivierung ist gerade dort von Vorteil, wo Gruppen angesprochen werden sollen, die im öffentlichen Diskurs weniger vertreten sind. Die Vorzüge von MultiplikatorInnen – Möglichkeiten der persönlichen Ansprache, bereits bestehende Vertrauensverhältnisse, vorhandene Kontakte – kommen dabei zur Geltung.

Dafür werden die verschiedenen Multiplikatoren in den Stadtteilen identifiziert, zum Beispiel Bürgervereine und –initiativen, religiöse und andere soziale Gemeinschaften, unterstützende Einrichtungen oder Selbstorganisationen, genauso aber auch nicht organisierte „Community Leader“.

Anmerkung:

Das ist unseres Erachtens ein zentraler Aspekt der Leitlinien. Darüber, wie es gelingen kann, Gruppen anzusprechen, die im öffentlichen Diskurs weniger vertreten sind, sollten wir intensiv nachdenken und miteinander diskutieren.

In die Liste der Multiplikatoren in den Stadtteilen sollten beispielsweise die Sozialraumkoordinatoren*innen, Quartiersmanager*innen und Interkulturellen Zentren aufgenommen werden.

10)

9.1.3 BeteiligungsbotschafterInnen

Anmerkung:

Der Vorschlag überzeugt uns nicht.