

„Beteiligungsverfahren/ Beteiligungsformate“ – der Kölner Weg

Folgende Kriterien sollten bei der Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens zur Leitlinienentwicklung beachtet und in der Arbeitsphase umgesetzt werden

*Übereinstimmende Voten
und damit vom Gremium
befürwortet:*

	Eckpfeiler	unbedingt ein Muss!	eher wichtig	eher weniger wichtig	in keinem Fall!	weiß nicht
✓	Frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit	13	6	-	-	-
	Beteiligung der Öffentlichkeit zu einem eher späten Zeitpunkt	-	0,5	2,5	17	-
✓	Inklusive / barrierearme Beteiligung (Beteiligung unterrepräsentierter Gruppen)	9	10	2	-	-
✓	Niedrigschwellige Beteiligungsangebote	13	4	2	-	-
✓	Zielgruppenspezifische Beteiligungsangebote	10	5	2	-	-
✓	Die Leitlinien sollten in einfacher Sprache formuliert und anschaulich dargestellt werden.	17	5	1	-	-

*Voten mit deutlicher
Mehrheit und einzelnen
Gegenstimmen:*

	Eckpfeiler	unbedingt ein Muss!	eher wichtig	eher weniger wichtig	in keinem Fall!	weiß nicht
✓	Komplexes Beteiligungsverfahren (Formate und Methoden - Mix)	10	3	1	4	-
	„Einfaches“ Beteiligungsverfahren (ein Gremium / AK im Mittelpunkt)	1	4	-	11	3
✓	Quartiersbezogene Beteiligungsformate	11	6	3	2	-
✓	Akteure, die bislang eher selten „im Boot“ sind, sollten dabei sein, z.B. private Wirtschaft / Unternehmen	6	15	-	1	-

	Eckpfeiler	unbedingt ein Muss!	eher wichtig	eher weniger wichtig	in keinem Fall!	weiß nicht
✓	<p>Online-Beteiligung</p> <p><i>Weiterentwicklung der Ansätze der Beispielkommunen</i></p> <p>a) frühzeitig & in den gesamten Prozessverlauf integriert</p> <p>b) als Beitrag zur Mobilisierung über Social-Media-Kanäle</p> <p>c) nicht nur zur Kommentierung, sondern auch zur Ideengenerierung, Bewertung/Priorisierung</p> <p>d) als zentrale, öffentliche Dokumentationsplattform</p>	13	3	-	2	-
		11	5	1	1	1
		10	5	2	3	-
		13	3	2	1	-
✓	Zufallsauswahl der Bürger	11	6	1	3	-
✓	Beteiligungsspektrum sollte möglichst repräsentativ sein	14	3,5	2,5	1	-

*Kontroverse
Einschätzungen ohne
Mehrheit:*

	Eckpfeiler	unbedingt! ein Muss!	eher wichtig	eher weniger wichtig	in keinem Fall!	weiß nicht
	Die Leitlinien sollten ausführlich und im Detail ausformuliert werden.	7	2	3	6	1

	Eckpfeiler	unbedingt! ein Muss!	eher wichtig	eher weniger wichtig	in keinem Fall!	weiß nicht
	Das Beteiligungsverfahren sollte möglichst wenig aufwändig sein.	1	6,5	2,5	12	-

Arbeitsgremien zur Leitlinienentwicklung

Tischvorlage Konzeptionsgremium Bürgerbeteiligung, 19.1.2016, Köln

Im Folgenden werden beispielhaft vier Arbeitsgremien vorgestellt, die Kommunen im Zusammenhang mit der Leitlinienerstellung gebildet haben¹.

Wolfsburg „Konzept BürgermitWirkung Wolfsburg“

Zusammensetzung: 33 Mitglieder: 17 Bürgerexperten (Vereine, Stiftungen, Interessensverbände, Wirtschaft, Bürgerinitiativen), 5 Bürger/innen, 11 Beiratsmitglieder (Politik und Verwaltungsspitze), zzgl. externe Begleitung / Moderation

Besonderheiten: Auswahl der Bürger/innen über Losverfahren; Unternehmen/Wirtschaft im AK vertreten

Häufigkeit der Zusammenkunft: 2 Sitzungen (Zeitraum: Mai 2013 - Oktober 2014)

Ergänzung durch weitere Arbeitskreise: beratende Unterstützung durch Verwaltungsforum (besteht aus Verwaltungsmitgliedern) und Beirat (Vertreter/innen der Gemeinderatsfraktionen sowie Oberbürgermeister und Verwaltungsvorstand)

Aufgaben: Arbeitskreis als zentrales Gremium zur Erarbeitung von Leitlinien (= Konzept BürgermitWirkung Wolfsburg sowie Regeln für die BürgermitWirkung Wolfsburg) und der Entwicklung der damit verbundenen Beteiligungsmodule/-formate.

- Definition der Eckpunkte der Leitlinien und des damit verbundenen Konzepts
- Entscheidung über Beteiligungsmodule /-formate.

Alle Aufgaben in Zusammenarbeit mit Begleitung/Moderation/ Evaluation

Weitere Informationen:

<http://www.wolfsburg.de/leben/buergermitwirkung/konzept-buergermitwirkung-wolfsburg>

Darmstadt: „Damit alle mitmachen können: Leitlinien zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in der Wissenschaftsstadt Darmstadt“

Zusammensetzung: 25 Mitglieder: 11 Zivilgesellschaft, 4 Politik, 10 Verwaltung, zzgl. externer Begleitung / Moderation

Besonderheit: AK besetzt mit Vertreter/innen für unterrepräsentierte Zielgruppen und Interessen (Gemeinwesenarbeit, Migration, Frauen, junge Erwachsene) - Inklusion

Häufigkeit der Zusammenkunft: 6 Sitzungen (Zeitraum: März 2014 - März 2015)

¹ Die Darstellung erfolgte durch die Autorinnen auf Grundlage von Dokumentenauswertungen.

Ergänzung durch weitere Arbeitskreise: -

Aufgaben:

- Vergleich und Bewertung guter Praxisansätze zur Leitlinienentwicklung / Bürgerbeteiligung
- Erarbeitung der Leitlinien, in Zusammenarbeit mit Begleitung / Evaluation
- Einbeziehung der Öffentlichkeit, Organisation und Durchführung der Bürgerwerkstätten, in Zusammenarbeit mit Begleitung / Evaluation
- Zusammenarbeit mit begleitender Evaluation (Vorbereitung, Umsetzung)

Alle Aufgaben in Zusammenarbeit mit Begleitung/Moderation/ Evaluation

Arbeitskreis wird nach Verabschiedung der Leitlinien fortgeführt (Weiterentwicklung der Leitlinien)

Weitere Informationen: <https://da-bei.darmstadt.de/discuss/leitlinien>

Bonn: Leitlinien Bürgerbeteiligung Bonn

Zusammensetzung: 23 Mitglieder: 8 Bürger/innen, 8 Vertreter/innen der Ratsfraktionen, 7 Mitarbeiter/innen der Verwaltung, zzgl. externer Begleitung / Moderation

Besonderheit: Auswahl der Bürger/innen über Losverfahren. Die Auswahl der Bürger/innen erfolgte analog dem Verfahren für die Teilnahme an einer Planungszelle: Aus einer Grundgesamtheit wurde eine Zufallsstichprobe ermittelt, das Teilnahmeinteresse abgefragt (Interessensbekundung) und hieraus eine Auswahl gezogen (mehrstufige Zufallsstichprobe).

Häufigkeit der Zusammenkunft: 14 Sitzungen (Zeitraum: August 2012 – März 2014)

Ergänzung durch weitere Arbeitskreise: -

Aufgaben:

- Definition der Aufgabe und Problemstellung
- Diskussion der Stärken und Schwächen der Bürgerbeteiligung in Bonn
- Diskussion von Bürgerbeteiligungsmodellen aus anderen Kommunen
- Erarbeitung der Leitlinien
- Veröffentlichung eines Zwischenberichts
- Einbeziehung der Öffentlichkeit
- abschließende Bearbeitung der Leitlinien

Alle Aufgaben in Zusammenarbeit mit Begleitung/Moderation/ Evaluation

Weitere Informationen:

http://www.bonn.de/rat_verwaltung_buergerdienste/buergermitwirkung/leitlinien_buergerbeteiligung

Heidelberg: Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung in der Stadt Heidelberg

Zusammensetzung: 13 Mitglieder: 4 Bürgervertreter (Multiplikatoren, Fachbürger/innen; wurden benannt), 4 Gemeinderatsmitglieder und 5 Verwaltungsangehörige, zzgl. externer Begleitung/ Moderation

Häufigkeit der Zusammenkunft: 7 Sitzungen (Zeitraum: Dauer: Februar 2011 - Juli 2012)

Ergänzung durch weitere Arbeitskreise: -

Aufgaben:

- bisherige Stärken und Schwächen der Bürgerbeteiligung in Heidelberg beleuchten
- Ziele für Bürgerbeteiligung in Heidelberg definieren
- Einrichtung einer Bürgerfragestunde
- Pressemitteilungen verfassen
- Erarbeitung der Leitlinien
- Einbeziehung der Öffentlichkeit

Alle Aufgaben in Zusammenarbeit mit Begleitung/Moderation/ Evaluation

Arbeitskreis wird nach Verabschiedung der Leitlinien fortgeführt (Weiterentwicklung der Leitlinien, Evaluation)

Weitere Informationen:

<http://www.heidelberg.de/hd.Lde/HD/Rathaus/Leitlinien+Buergerbeteiligung.html>

<http://www.heidelberg.de/hd.Lde/HD/Rathaus/Arbeitskreis+zur+Erarbeitung+der+Leitlinien.html>

Bock/Reimann, 14.1.2016

Anlage 3



Unsere Vorschläge zur Struktur der Arbeitsphase (Stufe 2) zwecks Entwicklung des Kölner Wegs der Bürgerbeteiligung mit verbindlichen Leitlinien und einem satzungsmäßig verankerten Regelwerk. Wir verstehen sie als anregenden Beitrag für die Diskussion in der Konzeptgruppe und nicht als fertiges Verfahren.

Wir schlagen vor, dass das bisherige Konzeptgremium der Stufe 1 in der Stufe 2 seine Arbeit weiterführt, und zwar als zentrales Koordinierungs- und Begleitgremium.

- Es setzt je nach Bedarf AKs zur vertiefenden und systematischen Ausarbeitung bzw. Vorbereitung von Themen und Aufgaben ein und wertet deren Vorschläge/Ergebnisse aus. So könnte es z.B. einen **AK zur Ausarbeitung der in Stufe 1 formulierten Bausteine** geben. Und um auch eine möglichst vielfältige und repräsentative Beteiligung von Gruppen (Kinder, Jugendliche, Alte, Migranten, Menschen mit Behinderung etc.) zu erreichen, könnte es **AKs zur jeweils spezifischen Entwicklung und Durchführung von aktivierenden Beteiligungsformaten** geben. In den Veedeln, wo dies mit der Unterstützung z. B. von QuartiersmanagerInnen und anderen MultiplikatorInnen sowie durch Community ReporterInnen auf Interesse stößt, könnte Bürgerbeteiligung modellhaft anhand praktischer Beispiele 'durchgespielt' werden und so zu eigenen Fragen, Ideen und Vorschlägen der Beteiligten anregen. Die ebenfalls dialogisch besetzten AKs arbeiten in kleinerer und noch intensiver arbeitender Gruppengröße dem zentralen Koordinierungs- und Begleitgremium zu. Gegebenenfalls können sie, ebenso wie das zentrale Koordinierungs- und Begleitgremium, externe Expertise, sowie Mediation bzw. Moderation hinzuziehen.
- Sobald dem zentralen Koordinierungs- und Begleitgremium konkret ausgearbeitete Bausteine vorliegen, **stellt es diese bei einer ersten großen Veranstaltung im Format eines Tagesworkshops mit großem Plenum und thematischen Untergruppen** – ähnlich wie beim ersten verwaltungsinternen Workshop zur Bürgerbeteiligung – **allen Stakeholdern vor** (VertreterInnen der Bürgerschaft und Stadtgesellschaft, der Verwaltung und Politik, der Fachverbände und -vereine, der Wirtschaft, sowie der wichtigsten Institutionen aus allen betroffenen Bereichen etc.). Die VertreterInnen der Bürgerschaft und Stadtgesellschaft kommen zum einen aus den Bürgerinitiativen, -vereinen und -projekten etc., die daran teilnehmen möchten. Zum anderen werden sie per Los aus dem Pool von Kölnern und Kölnerinnen rekrutiert, die sich zur Teilnahme an der Losziehung melden. So wird der Stand der Konzeptentwicklungsarbeit einer großen und möglichst repräsentativen Öffentlichkeit bekannt gemacht, und deren konstruktive Kritik, weitere Vorschläge und Anregungen fließen anschließend in die Arbeit des zentralen Koordinierungs- und Begleitgremiums sowie der AKs ein. Etwa in der Mitte der Stufe 2 gibt es eine ähnlich strukturierte Zwischenpräsentation und zum Schluss des Verfahrens eine Abschlusspräsentation.

Die ganze Arbeit wird auf allen Ebenen durch IT-Dokumentation und interaktive Beteiligung via Internet optimal unterstützt.

Das ganze Verfahren – insbesondere das zentrale Koordinierungs- und Begleitgremium sowie die großen Veranstaltungen – wird kontinuierlich professionell moderiert und wissenschaftlich begleitet.

Das zentrale Koordinierungs- und Begleitgremium stellt am Ende ein Redaktionsteam zusammen, das in Kooperation mit der Moderation die erarbeiteten Ergebnisse in einfacher Sprache, gut strukturiert und gut nachvollziehbar in schriftlicher und graphischer Form präsentiert. Die Leitlinien und Regelungen werden dann dem Rat (bzw. auch den Bezirksvertretungen) als Vorschlag zur Entscheidung vorgelegt. Sollte der den Vorschlag ablehnen, muss er dies umgehend und substantiell begründen und an das zentrale Koordinierungs- und Begleitgremium zurückverweisen. Nachdem dieses den Vorschlag noch einmal überarbeitet hat, wird er dem Rat (bzw. auch den BVen erneut zur Entscheidung vorgelegt. Werden die vorgeschlagenen Leitlinien und Regelungen angenommen, sind sie satzungsmäßig verbindlich zu verankern.

Zur Notwendigkeit einer eindeutigen Sprachregelung und Nomenklatur: Im Verlauf vieler Gespräche hat sich für uns gezeigt, dass durch zu wenig eindeutige Sprachregelungen und ohne klar definierte Nomenklatur die Gefahr von Missverständnissen und von zu ungenauen bis hin zu beliebig interpretierbaren Sachaussagen sehr hoch ist. Deshalb ist eine gemeinsame Sprachregelung mit klar definierten Begriffen anzustreben und schriftlich zu fixieren, so dass sie von allen Interessierten gut nachvollziehbar ist.

Wir möchten hierzu zwei Beispiele anführen, deren eindeutige Verstehbarkeit für uns sehr wichtig ist:

Beispiel 1: Die Formulierung, wie sie in dem Ratsauftrag vom 12.5.2015 steht „...einen Prozess zur Erarbeitung von Leitlinien und Regeln für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Köln durchzuführen.“, ist unseres Erachtens nicht präzise und verbindlich genug – zumal der Rat schon einmal im Jahr 2008 Leitlinien zur Bürgerbeteiligung verabschiedet hat (s. Ratssitzung vom 24.4.2008, TOP 9.3), die anschließend bis auf Ausnahmen in jüngerer Zeit nur äußerst unzureichend in die Praxis umgesetzt wurden.

Wir regen deshalb an, dass diese Formulierung bei der Ratssitzung, in der über den von uns allen gemeinsam erarbeiteten Vorschlag für diese „Leitlinien und Regeln für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Köln“ entschieden wird, mehr Eindeutigkeit und Präzision erhält. Und wir selbst werden bis dahin mit der folgenden Formulierung arbeiten, sofern wir nicht gemeinsam noch eine bessere Formulierung finden:

„Konzeptgremium zur Leitlinienentwicklung eines verbindlichen und flexibel passgenau einsetzbaren Kölner Bürgerbeteiligungsmodells, das Anfang 2017 dem Rat der Stadt Köln als satzungsmäßig zu verankerndes Regelwerk zum Beschluss vorgelegt werden soll.“

Beispiel 2: In dem besagten Ratsauftrag vom 12.5.2015 und auch nirgends sonst, z.B. bei der Internetpräsenz der Stadt, ist von einer Realisierungsprüfung zukünftig beschlossener Projekte durch die BürgerInnen in einem entsprechenden Begleitgremium die Rede. Mit Begriffen wie „mehrstufiges Planungsverfahren“ oder „mehrstufiger Planungsprozess“, die gelegentlich auftauchen, ist ausschließlich die Bürgerbeteiligung in den Planungsphasen gemeint. Wir verstehen Bürgerbeteiligung als prozessual in dem folgenden Sinn: ...vom ersten Anfangsstadium der Vorhabenliste bis zur tatsächlichen Vollendung eines Projekts, da sie in den Planungsphasen eine mitgestaltende und in den Realisierungsphasen eine mitbegleitende Aufgabe

übernimmt. Dies geschieht in sachlich angemessenen Zeitintervallen im Austausch mit den zuständigen Instanzen. Dieser integrale Bestandteil prozessualer Bürgerbeteiligung ist deshalb essentiell für wirklich ernstgemeinte „Bürgerbeteiligung auf Augenhöhe“, weil viele Erfahrungen zeigen, dass es in den Realisierungsphasen immer wieder zu erheblichen Abweichungen von dem eigentlich Vereinbarten kommt – sei es, weil sich bestimmte Interessen im Nachhinein unabgesprochen durchsetzen oder weil auf Unvorhersehbarkeiten reagiert werden muss, die nachvollziehbar für alle Stakeholder und die Öffentlichkeit zu begründen sind. Denn echte Bürgerbeteiligung hat mit weitest möglicher Transparenz zu tun, will heißen: Im Spannungsfeld zwischen Informationsfreiheitsgesetz und gegebenenfalls begründetem Geschäftsgeheimnis kommen alle Fakten, Zusammenhänge und Interessen, die bei einem Projekt bzw. Vorhaben eine Rolle spielen, auf den Tisch. (s. unser Info zur prozessualen Bürgerbeteiligung)

Aus diesem Grund möchten wir sicherstellen, dass die „prozessuale Bürgerbeteiligung“ im soeben beschriebenen Sinn in der Liste der Bausteine vorhanden ist, die in der kommenden Arbeitsphase (Stufe 2) vertieft diskutiert und ausgearbeitet werden.

Wir würden uns darüber freuen, wenn diese kurzen Ausführungen von allen TeilnehmerInnen des Konzeptgremiums als konstruktiver und zur Klärung notwendiger Beitrag verstanden werden.

Köln, den 19.1.2016

für KÖLN MITGESTALTEN

Werner Keil