



Deutsches Forschungsinstitut  
für öffentliche Verwaltung

## **Evaluation „Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung“ der Stadt Köln**

---

**Management Summary**

**Stand 28.02.2020**

## Inhalt

1.	Einleitung .....	3
1.1.	Hintergrund Leitlinienentwicklung .....	3
1.2	Pilotphase und Evaluationsauftrag .....	3
2.	Zentrale Ergebnisse der Evaluation .....	5
2.1	Ziele der Leitlinien .....	5
2.2	Qualitätsstandards .....	5
2.2.1	Respektvolle und faire Zusammenarbeit .....	5
2.2.2	Frühzeitige und transparente Information und Kommunikation .....	5
2.2.3	Geeignete Ansprache aller interessierten beziehungsweise betroffenen Kölnerninnen und Kölner .....	6
2.2.4	Klare Ziele und abgegrenzter Gestaltungsspielraum .....	7
2.2.5	Verlässliche und verbindliche Auseinandersetzung mit Ergebnissen .....	8
2.2.6	Andauerndes Lernen und inhaltliche Weiterentwicklung .....	8
2.3	Prozesse und neue Beteiligungsformate .....	9
2.3.1	Initiierung von Beteiligung und Beratung in Pilotgremien .....	9
2.3.2	Neue Beteiligungsformate .....	10
2.4	Aufwand-Nutzen-Bewertung .....	10
2.5	Organisatorisch-strukturell .....	10
2.5.1	Beirat .....	10
2.5.2	Verwaltungsinterne Aspekte .....	11
2.5.3	Externe Beratung, operative Unterstützung und Prozessbegleitung .....	11
3	Abschließende Gesamtbewertung .....	12

## 1. Einleitung

### 1.1. Hintergrund Leitlinienentwicklung

Die Stadt Köln führt seit Jahren Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungsverfahren durch, die über die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung hinausgehen. Der Rat der Stadt Köln hat im Jahr 2015 den Beschluss gefasst, Leitlinien und Regeln zu erarbeiten, um eine strukturiertere und systematischere Beteiligung der Öffentlichkeit gewährleisten zu können. Zur Erarbeitung wurde ein dialogisches Arbeitsgremium gebildet, in dem Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, Verwaltung und Bürgerschaft an der Erarbeitung der Leitlinien mitwirkten. Die Qualitätsstandards, Strukturvorstellungen und Konzepte für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln wurden vom Arbeitsgremium Bürgerbeteiligung auf der Grundlage von Beiträgen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung erarbeitet und am 27. September 2018 vom Rat der Stadt Köln einstimmig beschlossen.

### 1.2 Pilotphase und Evaluationsauftrag

Um zu prüfen, wie sich die Leitlinien in der Durchführung bewähren, wurde nach Ratsbeschluss eine Pilotphase umgesetzt. Ziel war es, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie sich die in den Leitlinien definierten Qualitätsstandards, Prozesse und Strukturen in der Anwendungspraxis zeigen. Hierbei standen folgende Fragen im Fokus: Wie können Öffentlichkeitsbeteiligung und Entscheidungsprozesse der Gremien miteinander verzahnt werden? Bei welchen Beteiligungsthemen bieten welche Teilnehmungsformate einen Mehrwert? Wie verhalten sich Kosten und Nutzen in der Anwendungspraxis? Hierfür wurden sechs Teilnahmungsverfahren aus den Fachbereichen Stadtentwicklung, Sport, Kultur und Verkehr ausgewählt, die gemäß der Leitlinien und den dort enthaltenen Qualitätsstandards durchgeführt und reflektiert werden sollten: „Kulturraum Kölner Friedhöfe“, „Förderkonzept Kulturelle Teilhabe“, „Niehler Gürtel“, „Rendsburger Platz“, „Fußverkehrskonzept Severinsviertel“ und „Am Salzmagazin“.

Für die Pilotphase wurden zudem zwei politische Gremien als Pilotgremien ausgewählt. Die Vorlagen, zu denen diese beiden Gremien Beschlüsse fassen dürfen, wurden mit einer Empfehlung zur Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Verwaltung versehen. Diese Empfehlung wird von Seiten der Verwaltung begründet. Pilotgremien sind zum einen der Fachausschuss „Umwelt und Grün“ des Stadtrates sowie die Bezirksvertretung Nippes, die einstimmig den Beschluss fassten, an der Pilotphase als Pilotgremium teilzunehmen.

Ein weiteres Augenmerk wurde auf die Arbeitsweise und die Zusammensetzung des Beirates für Öffentlichkeitsbeteiligung gelegt. Zur Umsetzung der Leitlinien wurde mit dem Start der Pilotphase das bisherige Arbeitsgremium als Beirat fortgeführt. Seine Aufgabe ist „(...) die beratende Begleitung und kontinuierliche Weiterentwicklung der Leitlinien Öffentlichkeitsbeteiligung, um so zu einer qualitativen Weiterentwicklung der Teilnahmekultur in Köln beizutragen“ (vgl. Leitlinien Öffentlichkeitsbeteiligung, Kurzfassung, Ziffer 7).

Der Fokus des Beirates richtet sich auf

- die Teilnahmekonzepte und -verfahren, auf die die Leitlinien gemäß Ratsbeschluss bereits Anwendung finden sollen,
- die Ergebnisse der Evaluation bzw. eines Monitorings der Teilnahmungsverfahren und den damit zusammenhängenden Prozessen und Strukturen sowie

- daraus ableitbare Handlungsbedarfe hinsichtlich einer Verbesserung oder Fortschreibung der Leitlinien.

Der Beirat ist dialogisch, mit Personen aus der Stadtgesellschaft, der Politik und der Stadtverwaltung, besetzt. Mit jeder Wahlperiode ändert sich die personelle Besetzung der Vertreterinnen und Vertreter aus Stadtgesellschaft und Politik. Die Vertreterinnen und Vertreter der organisierten Stadtgesellschaft werden von ihren Initiativen bestimmt. Die gelosten Kölnerinnen und Kölner werden nach einem neuen Bewerbungsverfahren durch eine neue Auslosung abgelöst. Bei der Zusammensetzung des Beirates wird auf ein ausgewogenes Verhältnis von Alter und Geschlecht geachtet. Unterstützt durch das Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung trifft sich der Beirat vierteljährlich zu einer Arbeitssitzung.

Die Pilotphase begann nach Schaffung aller notwendigen Voraussetzungen im Sommer 2019. Das vorliegende Management Summary umfasst den Beobachtungszeitraum Dezember 2018 bis Ende Februar 2020.

Folgende Befragungen wurden durch das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer im Rahmen der Evaluation der Pilotphase durchgeführt:

- Explorative Interviews mit Schüsselpersonen (Vertreterinnen und Vertreter des Beirates sowie weitere zentrale Akteure aus Politik und Verwaltung)
- Befragung der für die Öffentlichkeitsbeteiligung wichtigen Gruppen aus Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft zur Bewertung des Starts der Pilotphase
- Befragung der Teilnehmenden der Online-Dialoge
- Teilnehmende der Planungsworkshops
- Befragung von Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Akteursgruppen zu den Verfahren „Deutzer Hafen“ und „Hallen Kalk“

Darüber hinaus wurde die Analyse von Dokumenten vorgenommen (vgl. ausführlich hierzu Zwischenbericht Evaluation, Dok. 1).

Das vorliegende Papier liefert Erkenntnisse zu sechs Pilotverfahren, Prozessen und organisatorisch-strukturellen Aspekten. Dazu wurden retrospektiv zwei große Beteiligungsverfahren betrachtet, die vor der Leitlinienanwendung durchgeführt wurden. In beiden Fällen handelt es sich um städtebauliche Verfahren, bei denen gesellschaftspolitisch aktuelle Themen, wie die Nutzung innerstädtischer Brachen („Hallen Kalk“) sowie die Erschließung und Entwicklung neuer Flächen („Deutzer Hafen“), eine wichtige Rolle spielen. Ziel der retrospektiven Betrachtung war es, Erkenntnisse über die erfolgreiche Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligung zu gewinnen (vgl. Zwischenbericht Evaluation, Dok. 1, S. 30 ff.).

Das Konzept der Evaluation beruht auf einem mehrstufigen Vorgehen. Die Evaluationsinstrumente bauen aufeinander auf und werden teilweise wiederholt eingesetzt. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Ergebnisse überprüft und Entwicklungen erfasst werden können. Zentrale Akteure der Pilotphase waren in die Reflektion der Zwischenergebnisse eingebunden. Die Reflektion diente dem weiteren Fortgang der Evaluation sowie der Ableitung von Bewertungen und Handlungsempfehlungen. Die Evaluation erfolgte sowohl mit Blick auf die Projektebene (Verfahren) als auch mit Blick auf die Systemebene (Gremien und Akteure). Der Erfolg und die Praxistauglichkeit der Leitlinien, die Kosten-Nutzen-Bewertung und die Einhaltung der Qualitätsstandards standen dabei im Fokus.

Die Federführung zur Durchführung der Pilotphase lag beim Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung (BÖB) im Referat für Strategische Steuerung, welches unmittelbar im Dezernat der Oberbürgermeisterin angesiedelt ist. Für die Laufzeit der Pilotphase wurden drei zusätzliche

Personalstellen eingerichtet und ein externer Dienstleister zur Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit und Mobilisierung zur Beteiligung eingerichtet. In Kapitel 2.5.3 werden die zentralen Ergebnisse der Evaluation zur externen Beratung und Begleitung aufgeführt.

Der Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung begleitete die Pilotphase beratend.

## 2. Zentrale Ergebnisse der Evaluation

Die in Kapitel 2 aufgeführten Ergebnisse werden verfahrensübergreifend und verdichtet dargestellt.

### 2.1 Ziele der Leitlinien

Die Zielsetzung der Leitlinien ist es, eine systematische Öffentlichkeitsbeteiligung zu erreichen. Dieses Ziel wurde von allen befragten Akteuren als notwendig erachtet und positiv bewertet. Erfahrungen der zurückliegenden Jahre zeigten, dass Standards und Strukturen zur Verbesserung der Qualität von Beteiligung in Köln gesetzt werden müssten.

### 2.2 Qualitätsstandards

Im folgenden Kapitel werden die Erkenntnisse zur Anwendung der Qualitätsstandards bei den Pilotverfahren skizziert. Vorab kann festgehalten werden, dass zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Management Summaries noch nicht alle Pilotverfahren abgeschlossen waren. Für diese sowie für die Pilotverfahren, die bereits weiter fortgeschritten sind, werden im Folgenden die Erkenntnisse zusammenfassend dargestellt. Dabei werden in *kursiv* die Qualitätsstandards jeweils vorangestellt.

#### 2.2.1 Respektvolle und faire Zusammenarbeit

*„Erfolgreiche Kommunikation findet auf Augenhöhe statt. Sie basiert auf der gegenseitigen Anerkennung der Gesprächspartner\*innen. 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 für eine respektvolle, faire und auf die Sache gerichtete Diskussion schaffen. Jede geäußerte Position wird gleichermaßen ernst genommen, unabhängig davon, wer diese Position geäußert hat.“*

Der Verlauf der Pilotphase im Hinblick auf diesen Qualitätsstandard<sup>1</sup> wird mit „gut“ bewertet (vgl. Zwischenbericht Dok. 3, S. 8 f.). Erwähnenswert an dieser Stelle ist, dass die Befragten hier im Vergleich zur restlichen Bewertung überwiegend einheitlich abgestimmt haben.

#### 2.2.2 Frühzeitige und transparente Information und Kommunikation

*„Öffentlichkeitsbeteiligung kann nur auf einer soliden Wissensbasis aller Beteiligten stattfinden. Um diese aufzubauen, braucht es einerseits ausreichend Zeit und andererseits umfangreiche Informationen, die für alle Interessierten leicht und verständlich zugänglich sind. Daher*

---

<sup>1</sup> Hinweis: Das Qualitätskriterium wurde als „Begegnung der Akteure auf Augenhöhe“ abgefragt.

*wird in Köln frühzeitig und transparent über städtische Angelegenheiten, Projekte und Planungen 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.“*

Die Bewertung dieses Qualitätsstandards durch die Befragten fiel überwiegend gut aus (vgl. Zwischenbericht Dok. 1, S. 14 ff.; Dok. 2, S. 2 und 9; Dok. 3, S. 8 f.; Dok. 5, S. 6). Für künftige Prozesse bedeutsam ist hierbei die Einschätzung befragter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, dass die frühzeitige und transparente Information über Planungen und Vorhaben sorgsam abgewogen werden müsse, um zu verhindern, dass Informationen im Umlauf seien, die nicht korrekt oder überholt seien. Auch wurde deutlich, dass Kommunikation nicht abbrechen dürfe, insbesondere bei großen und zeitintensiven Planungs- und Beteiligungsverfahren.

Die städtischen Kanäle der Öffentlichkeitsarbeit wurden während der Pilotphase um ein Mitwirkungsportal<sup>2</sup> erweitert, in dem sowohl die Online-Dialoge als auch Informationen über Beteiligungsverfahren, wie Termine und Dokumentationen, zugänglich sind. Ebenfalls kann dort eingesehen werden, zu welchen Beschlussvorlagen die Verwaltung den Pilotgremien keine Öffentlichkeitsbeteiligung empfiehlt. Die Initiierung von Beteiligung zu Vorhaben, zu denen es eine Beschlussvorlage gibt, kann über die Einreichung eines Vorschlags über das Portal ermöglicht werden. Die Zugriffszahlen auf das Mitwirkungsportal weisen darauf hin, dass der Bekanntheitsgrad im Beobachtungszeitraum noch nicht groß zu sein scheint. Die Bekanntheit des Portals könnte künftig zum Beispiel durch geeignete Marketingmaßnahmen sowie die verstärkte Nutzung bestehender Kommunikationskanäle der Stadt sowie Social Media gesteigert werden.

Die Kölner Freiwilligen Agentur richtete zu Beginn der Pilotphase eine Facebookseite<sup>3</sup> (mit 59 Abonentinnen und Abonneten, Stand 19.02.2020) sowie den Newsletter zum Thema „Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln“<sup>4</sup> (361 Abonentinnen und Abonneten des Newsletters zum Stichtag 26.02.2020) ein. Über die Kanäle wird sowohl über Beteiligungsmöglichkeiten in aktuellen Beteiligungsverfahren informiert als auch übergreifende Informationen zum Thema Bürgerschaft und Bürgerinitiative vermittelt.<sup>5</sup>

### **2.2.3 Geeignete Ansprache aller interessierten beziehungsweise betroffenen Kölnerinnen und Kölner**

*„In den Verfahren der Kölner Öffentlichkeitsbeteiligung werden die Interessen und Perspektiven möglichst aller von dem Projekt betroffenen Gruppen gehört. Dafür werden offene, allgemein zugängliche Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen. Darüber hinaus setzt sich die Stadt Köln zum Ziel, solche Gruppen zur Teilnahme zu bewegen, die erfahrungsgemäß eher selten bei Beteiligungsverfahren mitmachen. Ziel ist es, einen chancengerechten Zugang zu Beteiligung zu schaffen.“*

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass es von Seiten der Befragten unterschiedliche Vorstellungen von der Art und Weise der operativen Umsetzung dieses Standards gibt. So sollen sich die Hauptzielgruppen eines Beteiligungsverfahrens aus dem Beteiligungsgegenstand ableiten (Variante 1), eine breite Aktivierung immer forciert werden (Variante 2) oder

<sup>2</sup> <https://www.mitwirkungsportal-koeln.de>

<sup>3</sup> <https://www.facebook.com/Oeffentlichkeitsbeteiligung/>

<sup>4</sup> <https://www.koeln-freiwillig.de/newsletter/archiv/boeb/>

<sup>5</sup> Die Zahlen stammen aus dem vorläufigen Abschlussbericht der Kölner Freiwilligen Agentur (Stand Februar 2020).



immer möglichst viele Personen aktiviert werden (Variante 3). Die Reflektion dieser Thematik zeigte, dass die Frage, welche Gruppen bzw. Perspektiven einbezogen werden sollen, verfahrens- bzw. einzelfallbezogen beantwortet werden muss.

In der Pilotphase wurde erprobt, zusätzlich zur allgemeinen Aktivierung eine qualitative Ermittlung relevanter unterschiedlicher Perspektiven zu erhalten. Betroffene und Anlieger sowie Vertreterinnen und Vertreter von Interessen wurden vorab identifiziert und im Besonderen angesprochen bzw. zur Beteiligung eingeladen. Diese Vorgehensweise war aus Sicht der Befragten erfolgreich (vgl. Dok. 1, S. 10 ff. und S. 29 f., Dok. 3., S. 11 ff.). Die Resonanz einer Teilöffentlichkeit in einem der Pilotverfahren führte jedoch auch zur Erkenntnis, dass die Auswahl von Zielgruppen, die eine besondere Ansprache oder aber eine Beteiligungsmöglichkeit eingeräumt bekommen, nachvollziehbar sein muss und die Information bzw. Einräumung einer Beteiligungsmöglichkeit für andere Interessierte nicht ausschließen dürfe.

Bei der Durchführung der verschiedenen Pilotverfahren, die von konzeptionellen Fragestellungen bis hin zu konkreter verkehrlichen Anliegen aus Nutzerperspektive reichten, wurde deutlich, dass sich nicht jeder Beteiligungsgegenstand und jede Beteiligungsfrage für alle Zielgruppen eignet. Beteiligung an konzeptionellen Fragestellungen aktiviert insbesondere bildungsnahe Bevölkerungsschichten, jedoch weniger beteiligungsferne Gruppen. Bei abstrakten Beteiligungsgegenständen (z. B. Konzepterstellung) könnte daher weiterhin getestet werden, zunächst mit Betroffenen sowie Multiplikatorinnen und Multiplikatoren in geschlossenen, bzw. halbgeschlossenen, Beteiligungsformaten zu arbeiten, bevor in die breite Öffentlichkeit gegangen wird. Transparenz über das Verfahren könnte dennoch von Beginn an über eine Dokumentation auf dem Mitwirkungsportal hergestellt werden.

#### **2.2.4 Klare Ziele und abgegrenzter Gestaltungsspielraum**

*„Innerhalb von Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung sind die Ziele und die Intensität der Beteiligung (Beteiligungsstufe) sowie der bestehende inhaltliche Gestaltungsspielraum von Beginn an klar. Ziele, Beteiligungsstufe und Gestaltungsspielraum werden deutlich kommuniziert. Dadurch werden Frustrationserlebnisse und enttäuschte Erwartungen von Beginn an vermieden. Stattdessen werden Kölnerinnen und Kölner in ihrem dauerhaften oder wiederholten Engagement bestätigt. Zur Beschreibung des Gestaltungsspielraums gehört es auch, klar mitzuteilen, in welchen Bereichen eine Beteiligung der Kölnerinnen und Kölner nicht vorgesehen ist.“*

Die Bewertung des Verlaufs der Pilotphase im Hinblick auf die oben genannten Merkmale fällt unterschiedlich aus. Die „Klarheit des Gestaltungsspielraumes“ fällt insgesamt noch in den guten bis mittleren Bewertungsbereich (vgl. Zwischenbericht Dok. 3, S. 8 f.).

In der Gesamtbetrachtung stellen vor allem die befragten Fachämter die Vermittlung des vorhandenen Entscheidungsspielraums als erfolgskritisch heraus. Hierzu zähle auch die Rollenklärung sowie die Vermittlung prozessualer und verfahrensbezogener Tätigkeiten der Verwaltung (zum Beispiel die Interessenabwägung) für die Durchführung eines Beteiligungsverfahrens. Auch müsse vermittelt werden, dass es originäre Aufgabe der Verwaltung sei, unterschiedliche Interessen abzuwägen und den Ausschüssen des Rates bzw. den Bezirksvertretungen der Stadt Köln zum Beschluss vorzulegen. Wann ein Beteiligungsverfahren beginnen soll, sehen organisierte Akteure der Stadtgesellschaft in Teilen anders als die befragten Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik. Hier steht die Frage nach der inhaltlichen und prozessualen Offenheit eines Beteiligungs- und Planungsverfahrens im Vorder-

grund, d. h. ob Zielsetzung, Gegenstand und Entscheidungsspielräume eines Beteiligungsverfahrens sowie die inhaltliche Grundausrichtung eines Planungsverfahrens – oder aber einzelne Bausteine oder Fragen dieser - nicht bereits mit der Öffentlichkeit diskutiert werden sollen.

### **2.2.5 Verlässliche und verbindliche Auseinandersetzung mit Ergebnissen**

*„Innerhalb Kölner Beteiligungsverfahren herrscht Klarheit darüber, auf welche Weise und an welcher Stelle die Ergebnisse in den politischen Entscheidungsprozess miteinfließen. Die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger setzen sich verlässlich mit den Ergebnissen der Beteiligungsverfahren auseinander und wägen ihre Entscheidungen sorgfältig ab. Betroffene Entscheidungen werden schlüssig begründet und verbindlich umgesetzt. Dies trägt zur Vertrauensbildung zwischen Politik und Stadtgesellschaft bei.“*

Für die Pilotphase wird die „Klarheit der Beteiligungsergebnisse“ gerade noch im guten Bereich bewertet (vgl. Zwischenbericht Dok. 3, S. 8 f.).

Der oben genannte Qualitätsstandard hängt unmittelbar mit dem Kriterium der „Klaren Ziele und des abgegrenzten Gestaltungsspielraums“ zusammen. Wenn die Handlungs- und Entscheidungsspielräume in einem Beteiligungsspielraum nicht bekannt sind, nicht verstanden oder nicht akzeptiert werden, hat dies Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Ergebniswertung. Aus Sicht der befragten Verwaltungsmitarbeitenden (Fachämter) handelt es sich um eine Frage der Dokumentation und Kommunikation, welche Inhalte der Beteiligung in die Planungen eingeflossen sind. Falls Aspekte nicht aufgenommen werden konnten, muss dies, d. h. die Gründe dafür, ebenfalls kommuniziert werden.

### **2.2.6 Andauerndes Lernen und inhaltliche Weiterentwicklung**

*„Anforderungen und Formen von Öffentlichkeitsbeteiligung verändern sich und entwickeln sich weiter. Kölner Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren passen sich an unterschiedliche Situationen und wechselnde Bedingungen an. Durch kontinuierliche Beobachtung und anschließende Bewertung (Evaluation) wird klar, ob Beteiligungsverfahren erfolgreich waren. Um eine nachhaltige Beteiligungskultur zu schaffen, fließen die Erfahrungen aus vergangenen Beteiligungsverfahren in die Kölner Leitlinien ein.“*

Der Pilotphase und den prozessverantwortlichen Akteuren aus der Verwaltung kann eine hohe Lern- und Weiterentwicklungsbereitschaft attestiert werden. So fließen zum einen Erfahrungen aus vergangenen Beteiligungsverfahren in die Planung von Beteiligungsverfahren und die Auswahl der Methoden und Instrumente ein. Zum anderen zeigte die Pilotphase sowie die retrospektive Betrachtung zweier Beteiligungsverfahren, dass die Verfahren und Beteiligungsformate nachjustiert wurden. Diesem prozessualen Lernen trägt zum einen die Vorgehensweise der Erarbeitung von Beteiligungskonzepten Rechnung, zum anderen die Rückkoppelung der Ergebnisse durch die Evaluation sowie die regelmäßige Reflektion des Pilotphasenverlaufs im Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung.



## 2.3 Prozesse und neue Beteiligungsformate

### 2.3.1 Initiierung von Beteiligung und Beratung in Pilotgremien<sup>6</sup>

Im Laufe der Pilotphase erhielt die Bürgerschaft die Möglichkeit eine Öffentlichkeitsbeteiligung für bestehende Beschlussvorlagen (BV) der Pilotgremien vorzuschlagen. Dies konnte per E-Mail, auf dem Postweg oder auch über das Mitwirkungsportal erfolgen. Insgesamt wurden vier Vorschläge zur Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung bei vorhandenen BV eingereicht, die den Gremien als Tischvorlage vorgelegt wurden. In diesen vier Fällen erfolgte eine Ablehnung, die den Einreichenden mit Begründung zurückgemeldet wurde. In einem Fall wurde ein Anliegen vorgebracht, für das die Pilotgremien nicht zuständig waren. Das Anliegen wurde an den Ausschuss für Anregungen und Beschwerden weitergeleitet. Die vorschlagende Person wurde darüber in Kenntnis gesetzt.

In der Pilotphase bereitete die Verwaltung für alle Beschlussvorlagen des Ausschusses für Umwelt und Grün sowie der Bezirksvertretung Nippes eine Anlage „Öffentlichkeitsbeteiligung“ vor. Die Anlage enthielt eine Einschätzung zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung sowie eine begründete Empfehlung für oder gegen eine Beteiligung. Bürgerinnen und Bürger, die eine Ablehnungsbegründung der Verwaltung nicht nachvollziehen können oder wichtige Gründe sehen, eine Öffentlichkeitsbeteiligung dennoch durchzuführen, können dies vor Sitzungsbeginn mit einem Online-Formular mitteilen (s.o.).

Im Ausschuss für Umwelt und Grün wurden in neun Sitzungen insgesamt 17 Beschlussvorlagen behandelt – 16 Vorlagen ohne Öffentlichkeitsbeteiligung, eine Vorlage mit Öffentlichkeitsbeteiligung. Außer in einem Fall wurden die Vorlagen vom Ausschuss unverändert beschlossen. In drei Fällen nutzten die Bürgerinnen und Bürger ihre Einspruchsmöglichkeit. In den ersten beiden Fällen folgte die Verwaltung der Anregung nicht, und die Vorlage wurde unverändert beschlossen, im dritten Fall lehnte die Verwaltung den Vorschlag ebenfalls ab, der Beschluss wurde jedoch zurückgestellt. Eine abschließende Entscheidung steht noch aus.

In acht Sitzungen der Bezirksvertretung Nippes wurden 30 Beschlussvorlagen ohne Öffentlichkeitsbeteiligung, drei Vorlagen mit Öffentlichkeitsbeteiligung eingebracht. Der ganz überwiegende Teil der Vorlagen wurde von der Bezirksvertretung Nippes unverändert beschlossen. Von der Möglichkeit, eine Öffentlichkeitsbeteiligung entgegen der ablehnenden Haltung der Verwaltung vorzuschlagen, machten die Bürgerinnen und Bürger bei diesem Gremium einmal Gebrauch, dabei handelte es sich jedoch um eine Dringlichkeitsentscheidung, welche nicht unter die Kriterien der systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung fällt.

Insgesamt wurden im bisherigen Projektzeitraum in den Pilotgremien 49 Vorlagen beschlossen, die den vorab vereinbarten Tagesordnungspunkten 4.2 – Allgemeine Beschlussvorlagen (Entscheidung) – und 9.1 – Entscheidungen gemäß § 37 Absatz 1 der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen – zuzuordnen sind. Hinzu kommt eine Vorlage, die seitens zweier Fraktionen zur Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung eingebracht worden ist, und jeweils eine Vorlage im Ausschuss Kunst und Kultur, Stadtplanungs- und Verkehrsausschuss sowie in der Bezirksvertretung Mülheim. Für diese Vorlagen wurde in 46 Fällen ein negatives Votum der Verwaltung in Bezug auf Öffentlichkeitsbeteiligungen abgegeben.

---

<sup>6</sup> Die Bestandsaufnahme ist Teil des Tätigkeitsberichts des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung (Stand Februar 2020).

Auf dem Mitwirkungsportal<sup>7</sup> werden sämtliche Beschlussvorlagen aufgelistet und begründet, für die die Pilotgremien Ausschuss für Umwelt und Grün sowie die Bezirksvertretung Nippes das Entscheidungsrecht besitzen, und die von der Verwaltung keine Empfehlung zur Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligung erhalten haben.

### **2.3.2 Neue Beteiligungsformate**

Die Online-Dialoge werden von den Teilnehmenden sehr positiv wahrgenommen (vgl. Zwischenbericht Dok. 5). Da das Format neue Teilnehmergruppen erschließen kann, ist es als eine geeignete Ergänzung zu den herkömmlichen Beteiligungsveranstaltungen zu werten. Speziell im Hinblick auf die Ausweitung der Beteiligung über die „üblichen beteiligungsaffinen Gruppen“ hinaus. Nennenswerte „Cross-Media“ Effekte, d. h. Aktivierung von Beteiligten aus Beteiligungsveranstaltungen bzw. allgemeiner Aktivierungsaktivitäten, sind derzeit noch nicht feststellbar.

### **2.4 Aufwand-Nutzen-Bewertung**

Mit Blick auf die bisher gestarteten Pilotverfahren wird der Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung (Gesamtbetrachtung) relativ hoch, der Aufwand dagegen als relativ gering bewertet. Dabei wird der Aufwand für die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung bei den Pilotverfahren als sehr moderat eingeschätzt. Sehr gut fällt die Aufwand-Ertrag-Einschätzung für die Durchführung von Beteiligungsveranstaltungen, die Erarbeitung von Beteiligungskonzepten und deren Behandlung in den Pilotgremien aus. Weniger positiv wird das Verhältnis von Aufwand und Nutzen für die Öffentlichkeitsarbeit sowie die Online-Beteiligung bewertet. Verbesserungsbedarf besteht hier vor allem im Hinblick auf den Nutzen (vgl. Zwischenbericht Evaluation Dokument 3, S. 3 f.).

Die Befragungsergebnisse heben folgende Kriterien bei der Nutzenbewertung hervor: Konflikthaftigkeit und Presseberichterstattung. Werden in einem Beteiligungsverfahren keine oder zumindest keine verhärteten, inhaltlichen Konfliktlinien deutlich oder/und wird das Beteiligungsverfahren prozessual akzeptiert, so wird das Gesamtverfahren eher als nutzenstiftend und erfolgreich bewertet. Das zusätzliche, frühe Beteiligungsverfahren habe, so die Befragten, das förmliche Planungs- und Beteiligungsverfahren entlastet. Darüber hinaus wird die inhaltliche Ausrichtung und Häufigkeit der medialen Berichterstattung aus den Beteiligungsverfahren zur Bewertung von Erfolg und Nutzen herangezogen.

### **2.5 Organisatorisch-strukturell**

#### **2.5.1 Beirat**

Zur Umsetzung der Leitlinien wurde mit dem Start der Pilotphase das bisherige Arbeitsgremium als Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung fortgeführt: „Wesentlicher Zweck des Beirats ist die beratende Begleitung und kontinuierliche Weiterentwicklung der Leitlinien Öffentlichkeitsbeteiligung, um so zu einer qualitativen Weiterentwicklung der Beteiligungskultur in Köln beizutragen.“ Die Geschäftsführung obliegt dem Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung.

---

<sup>7</sup> <https://www.mitwirkungsportal-koeln.de/beschlussvorlagen-ohne-oeffentlichkeitsbeteiligung>

In der Pilotphase hat sich gezeigt, dass die Mitglieder des Beirates mehrheitlich Anpassungs- und Entwicklungsbedarf für die Arbeit des Beirates und das Zusammenwirken in den Sitzungen sehen. Eine Analyse der Teilnehmerzahlen zeigt, dass eine dialogische Zusammenarbeit zurzeit nicht mehr gewährleistet ist. Die Vertreterinnen und Vertreter der organisierten Stadtgesellschaft waren in vielen Sitzungen im Vergleich zu den restlichen Mitgliedern (insbesondere der Politik) in der Überzahl (vgl. Dok. 1, S. 34, Dok. 2, S. 2 f., 10 f., Dok. 3, S. 11 ff.).

Um die Funktions- und Arbeitsfähigkeit sowie das Zusammenwirken des Beirates zu verbessern, sollte dieser weiterentwickelt werden.

### 2.5.2 Verwaltungsinterne Aspekte

Mit Start der Pilotphase mussten neue Strukturen und Arbeitsabläufe etabliert werden, um die Zuständigkeiten und Aufgabenprofile verschiedener Stellen miteinander zu verzahnen und deren Rollen zu klären. Das **Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung** hat hohe und breite Anerkennung für seine Qualität und seine kooperative Haltung gefunden. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass insbesondere die Fachämter auch künftig Unterstützung für die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung benötigen (z. B. beim Veranstaltungsmanagement, Methodenkompetenz und Gewährleistung von Barrierefreiheit).

Die **Planungsworkshops**, die zur Erarbeitung der Beteiligungskonzepte eingesetzt wurden und dem dienststellenübergreifenden Austausch zur Planung der Öffentlichkeitsbeteiligung dienten, wurden von den befragten Teilnehmerinnen und Teilnehmern positiv bewertet. Deutlich wurde, dass der zur interdisziplinären und systematischen Erarbeitung des Beteiligungskonzeptes durchgeführte Planungsworkshop eine wichtige Weichenstellung für die Konzeption des Teilnahmeverfahrens ist. Die planerischen, rechtlichen und prozessualen Rahmenbedingungen sollten vor den ersten Überlegungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung feststehen, um Irritationen in der öffentlichen Wahrnehmung zu vermeiden.

Insbesondere aus Sicht der befragten Fachämter müssen die nur begrenzt zur Verfügung stehenden **Ressourcen** (Geld, Zeit und Personal) bei der Planung von Teilnahmeverfahren zwingend berücksichtigt werden. Auch die zeitlichen Ressourcen von Bürgerinnen und Bürgern seien begrenzt. Insbesondere wenn nur wenige Personen persönlich betroffen seien, bestünde bei einer zu großen Zahl an Teilnahmeveranstaltungen die Gefahr, dass sich nur noch wenige Personen bzw. immer die gleichen beteiligen würden. Deren Beiträge bekämen damit ein überdurchschnittlich großes Gewicht. Es müsse auch für kleinere Teilnahmeverfahren möglich sein, eine systematische, gute Beteiligung anzubieten.

### 2.5.3 Externe Beratung, operative Unterstützung und Prozessbegleitung

Im Rahmen der Pilotphase zur systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung wurde die Kölner Freiwilligen Agentur mit dem zivilgesellschaftlichen Teil des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung für den Zeitraum vom 01.01.2019 bis zum 30.06.2020 beauftragt. In diesem Zeitraum soll sie die Stadtgesellschaft zur Beteiligung aktivieren sowie die generelle Bekanntheit der Beteiligungsmöglichkeiten und der grundsätzlichen Bereitschaft zur Mitwirkung verbessern. Wesentliches Teilziel ist der Aufbau und die Verstärkung eines kommunikativen Netzwerkes, sowohl mit Institutionen als auch mit nicht-organisierten Personengruppen, die bisher wenig mit Beteiligung in Berührung gekommen sind. Eine wichtige Bedeutung in diesem Netzwerk

haben Multiplikatorinnen und Multiplikatoren. Diese sollen Zugänge zu Communities schaffen und zur Bildung neuer Netzwerke beitragen. Der räumliche Tätigkeitsschwerpunkt der Kölner Freiwilligen Agentur lag auf dem Pilotbezirk Köln-Nippes. Weiterhin sollte sie bei der Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit zur Begleitung der Beteiligungsverfahren aktiv mitwirken.

Im Rahmen der Pilotphase arbeitete die Kölner Freiwilligen Agentur als stadtgemeinschaftlicher Teil des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung eng mit der Verwaltung zusammen. Die Zusammenarbeit wurde von allen Befragten als positiv und gewinnbringend bewertet (vgl. Zwischenbericht Evaluation, Dok. 1, S. 29 f., Dok. 2, S. 11 f., Dok. 3, S. 19 ff.). Sowohl der verwaltungsinterne als auch der stadtgemeinschaftliche Teil des Büros weisen darauf hin, dass die Erfahrungen der Pilotphase zeigen, dass für eine weitere Zusammenarbeit die Aufgabenprofile und Aufgabenabgrenzung organisatorisch klarer abgebildet sein sollten.

Da nur zwei der Pilotverfahren im Beobachtungszeitraum abgeschlossen werden konnten, gab es für die rekrutierten Multiplikatorinnen und Multiplikatoren nur wenige konkrete Einsatzmöglichkeiten. Die Kölner Freiwilligen Agentur zieht das Zwischenfazit, dass die Aktivierung zur Beteiligung „mit konkreten Beteiligungsanlässen“ besser als ohne funktioniert.<sup>8</sup>

### 3 Abschließende Gesamtbewertung

Die Evaluationsergebnisse und deren Reflektion bestätigen, dass sich die Leitlinien und die darin gesetzten Qualitätsstandards, Strukturvorstellungen und Prozesse grundsätzlich bewähren. Auch die Verfahren zur Anregung, Entscheidung und Planung von Beteiligungsverfahren funktionieren: Sie sind systematisch, transparent und mit vertretbarem Aufwand zu gewährleisten. Die Verfahrensweisen zur Durchführung von Projekten der Öffentlichkeitsbeteiligung (Planungsworkshop – Beteiligungskonzept – Veranstaltung / Online-Dialog) werden von der Mehrzahl der befragten Prozessbeteiligten akzeptiert und grundsätzlich positiv bewertet.

Die eingesetzten und bisher getesteten Beteiligungsformate sind grundsätzlich geeignet, die beschlussrelevanten Perspektiven von Bürgerinnen und Bürgern zu gewinnen und die Entscheidungsgrundlage für Beschlüsse zu verbessern. Der Zugang zu sogenannten „stillen Zielgruppen“ bleibt jedoch weiterhin eine Herausforderung. Eine Beratung und Unterstützung des Beteiligungsverfahrens durch externe Akteure, die in der Kölner Stadtgesellschaft gut vernetzt sind und über nachgewiesene Erfahrungen in der Erreichung und Aktivierung solcher Zielgruppen verfügen, sind empfehlenswert.

In der Pilotphase wurde deutlich, dass eine Dienststelle für Öffentlichkeitsbeteiligung ein zentraler Erfolgsfaktor für die Umsetzung der systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung ist. Mit dem Ziel einer schrittweisen Verstärkung der systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln wird weiterhin eine solche Dienststelle für die Beratung und Unterstützung für Verwaltung, Politik und Stadtgesellschaft erforderlich sein. Auch die in der Pilotphase etablierten Prozesse des Controllings und Monitorings von Beteiligungsverfahren und Beteiligungsformaten sollten weiter fortgeführt werden, um Qualitätssicherung und Wissenstransfer gewährleisten zu können. Für den weiteren Dialog im Beirat wird weiterhin eine Geschäftsstelle notwendig sein, um über den Austausch im Beirat und darüber hinaus in engem Kontakt mit den für Öffentlichkeitsbeteiligung bereits aktiven und relevanten Akteuren in der Stadtgesellschaft

---

<sup>8</sup> Diese Bewertung ist aus dem vorläufigen Tätigkeitsbericht der Kölner Freiwilligen Agentur (Stand Februar 2020) entnommen.

zu bleiben. Wichtige Stellschrauben für die systematische Öffentlichkeitsbeteiligung sind Information und Kommunikation, sowohl projektbezogen als auch projektübergreifend. Fortlaufende Transparenz zu Beteiligungsverfahren und zur Entwicklung der Beteiligungskultur in Köln muss durch geeignete Maßnahmen gewährleistet werden. Wie diese ressourcenintensiven Aufgaben geleistet und organisatorisch umgesetzt werden können, sollte in den nächsten Schritten geprüft werden. Grundsätzlich hat sich die kooperative Ausrichtung des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem Ziel, breite Kommunikation, Information und Beteiligung auf Augenhöhe zu ermöglichen, bewährt.

Um weitere Erfahrungen zu sammeln und schrittweise zu einer Verstetigung der systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln zu gelangen, könnte die Erweiterung der systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung auf weitere Gremien und kommunale Handlungsfelder erwogen werden. Empfehlenswert sind hierbei Handlungsfelder, die viele Kölnerinnen und Kölner betreffen und ein hohes Aktivierungspotenzial haben. Auch eine Ausweitung auf gesetzlich vorgeschriebene Verfahren wäre eine mögliche Herangehensweise, weitere wertvolle Erfahrungen in der Anwendung der Prozesse und Qualitätsstandards der Leitlinien zu sammeln.