

POSITIONSPAPIER

# BÜRGERBETEILIGUNG IN KÖLN

erarbeitet von Vertreter/innen  
Kölner Bürgerinitiativen  
im Rahmen zweier Workshops  
am 6. September und 24. Oktober 2012



MEHR DEMOKRATIE 



*Bürgerstiftung Köln*  
bewahren • gestalten • verbinden

# Gliederung

1. Präambel
2. Wie wir vorgegangen sind
3. Grundhaltung der Akteure
4. Ziele und Rahmensetzungen
5. Verbindlichkeit und Prozessgestaltung
6. Transparenz
7. Einbeziehung
8. Kollektive Intelligenz
9. Einbettung in die lokale politische Kultur
10. Fazit
11. Ausblick
12. Quellen

## Veranstalter

Bürgerstiftung Köln ([www.buergerstiftung-koeln.de](http://www.buergerstiftung-koeln.de))

Kölner Freiwilligen Agentur e.V. ([www.koeln-freiwillig.de](http://www.koeln-freiwillig.de))

Mehr Demokratie e.V. NRW ([www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de))

## Mit freundlicher Unterstützung von

Café Central *Central*

FRAM Konzept und Gestaltung **FRAM**

GLS Treuhand e.V. **GLS** *Treuhand*

Köln Agenda e.V.



Nikolaus-Gülich-Fonds von  
Bündnis 90/Die Grünen Köln



Stiftung Apfelbaum

# 1. Präambel

Bürgerbeteiligung ist zurzeit wieder ein viel diskutiertes Thema. Bundesweit haben die Ereignisse um Stuttgart 21 zu diesem Aufschwung des Themas beigetragen. In Köln sind zahlreiche Ereignisse und viele Akteure zu nennen, die dem Thema Bürgerbeteiligung Aktualität und immer mehr Gewicht verschaffen, wie zum Beispiel

- Der Einsturz des Archivs und die Einmischung der Bürger/innen bei der Suche nach Konsequenzen (Initiative Stadt-Archiv, Köln kann auch anders, BI Georgsviertel).
- Die Änderung der Pläne zu Oper und Schauspiel (Mut zur Kultur).
- Das Bürgerbegehren zum Godorfer Hafen (Aktionsgemeinschaft Contra Erweiterung Godorfer Hafen).
- Der Einsatz für die Stadtgestaltung (Neuland, Spielplatzpaten, Bürger für Ma'alot, Grünstiftung, Masterplan der IHK, Baumschutz in Köln).
- Die insgesamt wachsende Anzahl von Bürgerbeteiligungsverfahren in der Stadtentwicklung (Initiative zum Clouth-Gelände, Bürgerinitiative Gereonsviertel, Bürgerinitiative Helios, Bürgerinitiative Klingelpützpark, IG Künstler für Bickendorf, IG Rochusplatz, BI Brüsseler Platz, kalkberg.org).
- Das Sammeln von Unterschriften und Vorschlägen im Internet ([www.campact.de](http://www.campact.de), [www.dialog-ueber-deutschland.de](http://www.dialog-ueber-deutschland.de))
- Parteien in Köln entdecken das Thema Bürgerbeteiligung.
- Die zunehmende Öffnung der Stadtverwaltung für dieses Thema.
- Die Debatte um Bürgerbeteiligung im Kölner Netzwerk Bürgerengagement, im Leitbild Köln 2020 und bei KölnAgenda.
- Stadtteil- und Sozialraum-Koordinator/innen, die Bürgerbeteiligung in den Stadtteilen Kölns moderieren.
- Die 5 Prüfsteine zu „Bürgerpartizipation ernst nehmen und stärken!“ (Köln kann auch anders).

- Neue Formen der öffentlichen Debatte (Online-Partizipation, Socialbar, Philosophisches Café im Chelsea).
- Partizipation zu Fragen von Wirtschaft und Finanzen: Bürgerhaushalt Köln, Gemeinwohl-Ökonomie Köln
- Neue Formen der Anregung zum Bürgerengagement (die Initiative Bürgerstadt der Kölner Freiwilligen Agentur).
- Die Förderung von Initiativen und Projekten zur Stärkung von Bürgerbeteiligung als Förderpraxis der Bürgerstiftung Köln.

Die Veranstalter haben die Initiative zur Erarbeitung dieses Positionspapiers ergriffen, weil uns drei Dinge wichtig sind, die wir mit langem Atem als strategische Ziele verfolgen werden:

- Bürger/innen setzen sich mehr für ihre Anliegen und für das Gemeinwohl ein.
- Bürgerinitiativen werden wirkungsvoller.
- Die Stadtverwaltung und die Stadtpolitik werden offener für Bürgerbeteiligung.

Wir haben ein breites Verständnis von Bürgerbeteiligung und wir möchten über die ganze Spannweite diskutieren: Beteiligungsverfahren gehören dazu, genauso wie Demonstrationen und ziviler Ungehorsam. Ebenso konstruktive Aktionen, bei denen etwas Neues geschaffen wird, wie auch freiwilliges Engagement, bei dem Ehrenamtliche in gemeinnützigen Einrichtungen, Vereinen und Initiativen mitarbeiten. Damit sich noch mehr Bürgerinnen und Bürger an gesellschaftlichen Angelegenheiten beteiligen können, halten wir es für wichtig, dass Bürgerinnen und Bürger freien Zugang zu Informationen haben, sich unabhängig eine Meinung bilden sowie mitentscheiden und mitgestalten können.

Wir sehen in diesem Prozess eine Wertschätzung und Weiterentwicklung unserer Demokratie.

Allen Formen von Beteiligung ist gemeinsam:

- Sie sind grundsätzlich am Gemeinwohl und an Nachhaltigkeit orientiert.
- Sie sind selbstorganisiert von „Experten und Expertinnen in eigener Sache“ im Sinne eines

aufgeklärten Eigeninteresses und damit mit einer eigenständigen Legitimation versehen (Stichwort: Selbstermächtigung anstelle von Beauftragung/Mandatierung).

- Sie verfolgen das Ziel einer lebendigen Bürgergesellschaft, die sich durch sozialen Zusammenhalt und Inspiration für Neues auszeichnet.

Um die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zum Thema „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ 2002 zu zitieren: „Dabeisein und Dagegensein gehören gleichermaßen zum Bürgerengagement in einem demokratischen Gemeinwesen und machen dessen Produktivität und Innovationskraft aus.“

## 2. Wie wir vorgegangen sind

Mit dem hier vorgelegten Positionspapier wird deutlich, wie vielfältig und zum Teil erfolgreich das Engagement von Bürgerinitiativen und -gruppen in Köln bereits heute ist und wie zwiespältig zugleich die Erfahrungen sind, die diese Gruppen bisher mit Bürgerbeteiligung in Köln machen mussten. Bürgerschaftliches Engagement und der Wille zur Mitbestimmung in Bürgerinitiativen und Vereinen sind das Rückgrat der lokalen Demokratie vor Ort. Umso wichtiger ist es uns, dieser demokratischen Basis eine Plattform zu bieten, um im konstruktiven Austausch die vielfältigen Erfahrungen zu sammeln und konkrete Empfehlungen an Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft zu erarbeiten. Die Ergebnisse dieses Erfahrungsaustausches sind auf den folgenden Seiten dokumentiert als Impuls, um Bürgerbeteiligung und Partizipation in Köln mit Qualität auszustatten und systematisch voranzubringen.

Strukturiert haben wir diesen Erfahrungsaustausch mit Hilfe eines moderierten Workshops, der mit der Methode des World Café vielfältige Aspekte und Qualitätskriterien der Bürgerbeteiligung abfragte und die rund 40 Teilnehmenden aus Kölner Bürgerinitiativen in einen sehr kon-

struktiven Dialog einsteigen ließ. Orientieren konnten wir uns hierbei an den derzeit erörterten Qualitätskriterien, die im Netzwerk Bürgerbeteiligung auf Bundesebene entwickelt werden. Im Netzwerk arbeiten bundesweit rund 200 Menschen mit, die in Kommunalverwaltungen, Stiftungen, Bürgerinitiativen, Ministerien und Unternehmen Prozesse von Bürgerbeteiligung koordinieren und voranbringen.

In einem ebenfalls sehr konstruktiven Dialog haben über 20 Teilnehmende des ersten Workshops im Rahmen einer Textwerkstatt diesen ersten Entwurf des Positionspapiers erörtert und mit wichtigen Anmerkungen ergänzt. Auf diese Weise wurden die Ergebnisse des ersten Workshops mit den Bürgerinitiativen rückgekoppelt, so dass das Positionspapier den Erfahrungsschatz vieler Kölner Bürgerinitiativen wiedergibt.

## 3. Grundhaltung der Akteure

### Qualitätsanspruch

Eine konstruktive Grundhaltung jedes einzelnen Akteurs ist eine wichtige Voraussetzung für eine gelungene Bürgerbeteiligung. Hierzu zählt die grundsätzliche Bereitschaft bei allen Akteuren, sich auf Beteiligungsprozesse einzulassen. Jeder Einzelne sollte Entwicklungs- und Lernbereitschaft mitbringen, um die notwendige Offenheit des Beteiligungsprozesses zu gewährleisten. In diesem Zuge stellt die Reflexion des eigenen Handelns und der eigenen Rolle im Prozess einen wichtigen Bestandteil einer gelungenen Bürgerbeteiligung dar. Ein fairer und wertschätzender Umgang zwischen den Beteiligten ist unabhängig von der jeweiligen Position im Prozess unabdingbar, wenn Bürgerbeteiligung gelingen soll.

### Erfahrungen Kölner Bürgerinitiativen

Vertreter/innen Kölner Bürgerinitiativen reflektierten ihre Erfahrungen hinsichtlich der Grundhaltung der Akteure zu Bürgerbeteiligung und konnten folgende Punkte festhalten:

Eine Kommunikation auf gleicher Augenhöhe wird oft eingefordert, jedoch selten verwirklicht. Der ernsthafte Wille zum gleichberechtigten Miteinander zwischen Stadtverwaltung, Politik und Bürgerschaft ist Fundament für diese Kommunikation.

Es wird diagnostiziert, dass die bisherigen Verhärtungen und Konfrontationen allmählich aufbrechen und insofern ein kultureller Wandel zu mehr Bürgerorientierung in Gange ist. Um diesen Wandel zu stützen, braucht es folgende Bausteine einer Anerkennungskultur: Wertschätzung im Umgang zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft; verständliche Formulierung komplexer Inhalte; Interessenausgleich hin zu gemeinsamen Lösungen sowie Transparenz durch hinreichende Informations- und Entscheidungsgrundlagen.

Als Strategie von Bürgerinitiativen zur Veränderung von Machtpositionen hat sich bewährt, Prozesse der Bürgerbeteiligung sowohl dialogorientiert als auch zur Not mit Konfrontation zu begleiten.

Zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen BI, Stadtverwaltung und Politik wird vorgeschlagen, exemplarisch Felder der Kooperation zu entwickeln. Diese Kooperation sollte gekennzeichnet sein durch eine frühzeitige Partizipation, die die örtliche Kompetenz wertschätzt und gleichberechtigt kommuniziert: „Der Ton macht die Musik!“

#### **Empfehlungen an Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft**

- Das Engagement von Kölner Bürgerinitiativen sollte positiv verstärkt werden durch Stadtverwaltung, Politik und Stadtgesellschaft. Statt viele BI nur als Widersacher zu begreifen, sollte die Verwaltung den BI durch geeignete Maßnahmen den Rücken stärken.
- Ebenso sollte bürgerorientierten Mitarbeiter/innen der Stadtverwaltung der Rücken gestärkt werden im kooperativen Umgang mit den BI, z.B. durch Fortbildungsmaßnahmen.
- Die bewährte Vergabe des Ehrenamtspreises der Stadt Köln sollte ergänzt werden um

einen „Initiativenpreis“, der am Ehrenamts-tag verliehen wird.

## **4. Ziele und Rahmensetzungen**

### **Qualitätsanspruch**

Zentral für die Umsetzung erfolgreicher Bürgerbeteiligung ist die klare und transparente Zielsetzung des Beteiligungsverfahrens. Echte Beteiligung setzt eine Offenheit zur gemeinsamen Gestaltung von Prozessen und Ergebnissen voraus und darf kein Gespräch über zuvor gefasste unveränderbare Entscheidungen sein. Sowohl die Initiatoren eines Beteiligungsprozesses (z.B. Vorhabenträger) als auch die beteiligten Bürgerinnen und Bürger müssen offen in ein Dialogverfahren gehen und bereit sein, auf eine gemeinsame Lösung hinzuarbeiten. Um dies zu erfüllen, muss der Gestaltungsspielraum eines Beteiligungsverfahrens breit genug angesetzt sein. Die genaue Ausgestaltung kann dabei stark variieren: von der Diskussion grundlegender Ziel- und Bedarfsfragen über die Diskussion verschiedener Umsetzungsalternativen bis hin zur Begleitung eines in seinen wesentlichen Punkten bereits fixierten Vorhabens.

### **Erfahrungen Kölner Bürgerinitiativen**

Köln verfügt über ein vom Stadtrat einstimmig beschlossenes Konzept (2005) zur Stärkung von Bürgerbeteiligung einschließlich konkreter und ambitionierter Empfehlungen an Rat und Verwaltung (2006), die Vorbildfunktion für andere Kommunen ausgeübt hat. Leider ist dieses Konzept in Rat und Verwaltung derart unbekannt, dass von einer systematischen und substanziellen Umsetzung nicht die Rede sein kann. Im Rückblick auf die Ergebnisse des Kölner Bürgerhaushalts wurde z.B. bemerkt, dass sich die Leitungsebene der Fachdezernate kooperativer und bürgerorientierter verhalten hat als die Ebene der untergeordneten Fachämter, die die Beschlüsse des Bürgerhaushalts umzusetzen hatten.

## **Empfehlungen an Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft**

- Evaluation des Konzeptes zur Stärkung der Bürgerbeteiligung bezüglich seines Umsetzungsstands. Hierzu bedarf es zusätzlicher Anstrengungen, die Bekanntheit des Konzeptes in Rat, Verwaltung und Stadtgesellschaft zu erhöhen sowie Meilensteine der Umsetzung zu definieren.
- Die Macht und die Kompetenzen der Bezirksvertretungen stärken.
- Festschreibung von Regelungen, wie die von der Bürgerschaft eingebrachten Vorschläge und Ideen in die Entscheidungsfindung des Stadtrats eingebracht werden und wie die Bürgerschaft hierzu informiert wird => Verbesserung der Rechenschaft.
- Diesbezüglich kann es sinnvoll sein, die gültigen Ratsbeschlüsse (Konzept und Empfehlungen) zu überarbeiten in Leitlinien gelingender Bürgerbeteiligung in Köln.
- Die in Köln gut gelaufenen Bürgerbeteiligungsverfahren sollten als „best practice“ und damit zum Vorbild und Regelfall der Partizipation in Köln werden.
- Da Bürgerbeteiligung in ihrer Organisation oft sehr komplex ist, sollte der Prozess der Beteiligung in Bildern und Grafiken veranschaulicht werden.
- Feste Ansprechpartner/innen in der Stadtverwaltung für aktuelle Beteiligungsprozesse würden BI und Bürgerschaft helfen, aktiv den Prozess mitzugestalten.

## **5. Verbindlichkeit und Prozessgestaltung**

### **Qualitätsanspruch**

Erfolgreiche Bürgerbeteiligung lässt sich auch daran erkennen, dass der Prozess der Bürgerpartizipation transparent und verbindlich gestaltet wird. Dies bedeutet insbesondere, den Übergang der Ergebnisse von Beteiligungsverfahren in den politischen, gesellschaftlichen und/oder wirtschaftlichen Entscheidungsprozess klar zu

definieren. Dies muss bereits zu Beginn eines Beteiligungsverfahrens gemeinsam vereinbart werden. Die Ausgestaltung des Beteiligungsprozesses sollte dieser Vereinbarung Rechnung tragen. Die Forderung nach Verbindlichkeit erstreckt sich dabei auf alle Akteur/innen. Die Prozessinitiator/innen wie auch die beteiligten Bürgerinnen und Bürger, Verbände und Interessengruppen müssen sich verpflichten, gemeinsam getroffene Entscheidungen anzuerkennen und das erarbeitete Vorgehen mitzutragen. Zur konkreten Umsetzung des Dialogprozesses ist eine reflektierte Methoden- und Verfahrenswahl wichtig. Unterschiedliche Methoden haben unterschiedliche Schwerpunkte (kreative Ausarbeitung neuer Ideen oder Bearbeitung konkreter Probleme) sowie Ziele (rein informierende Veranstaltungen bis hin zur gemeinsamen Ausarbeitung konkreter Vorschläge) und Reichweiten (unterschiedliche Gruppengrößen). Ein erfolgreicher Prozess zur Bürgerbeteiligung ist daher auf die gezielte Kombination verschiedener Elemente angewiesen. Der vereinzelte und zusammenhanglose Einsatz von Dialogveranstaltungen führt nicht auf ein Ergebnis hin.

### **Erfahrungen Kölner Bürgerinitiativen**

Kölner Bürgerinitiativen haben hinsichtlich Verbindlichkeit und Prozessgestaltung sehr unterschiedliche Erfahrungen gemacht. Anhand von Praxisbeispielen lassen sich Erfahrungen festhalten, die illustrieren, dass grundsätzlich bewährte und erfolgreich erprobte Beteiligungsmethoden auch sehr kontraproduktive Wirkungen entfalten können.

Von der HGK AG ist im Nachklang der Bürgerbefragung zur Zukunft des Godorfer Hafens ein Runder Tisch installiert worden, um die Konfliktparteien wieder an einen Tisch zu bringen und Kompromisse auszuloten. Die Hafenausbaugegner erlebten diese Form der Konfliktbearbeitung und Bürgerbeteiligung jedoch als Scheinpartizipation und Alibibeteiligung. Sie hatten den Eindruck, dass der Runde Tisch missbraucht wird, um die Positionen und Interessen der Hafenausbaubefürworter/innen

effektiv und öffentlichkeitswirksam durchzusetzen – mit dem Hinweis, dass die Ausbaugegner ja beteiligt worden seien.

Das Moderationsverfahren im Klingelpützpark sollte Anwohner/innen, Schulen, Schüler/innen und Stadt zur gleichberechtigten Entwicklung der „Bildungslandschaft Altstadt Nord“ beteiligen. Auch hier hatte eine Bürgerinitiative den Eindruck, dass eine wirklich neutrale Moderation nicht stattgefunden hat, sondern im Sinne des Auftraggebers (Stadt Köln) der Beteiligungsprozess einseitig gesteuert wurde. Dokumente und Protokolle wurden nach Auffassung der BI nicht sachgerecht wiedergegeben, so dass von Manipulation und Instrumentalisierung der Bürgerpartizipation die Rede war.

Die beiden Beispiele zeigen, dass auch der Einsatz von bewährten Methoden nicht automatisch zu erfolgreicher Bürgerbeteiligung führt, sondern dass Methoden nach den Erfahrungen von Bürgerinitiativen auch als Alibibeteiligung fungieren können oder als Instrument durchzusetzender Partikularinteressen. Dass es in Köln auch anders geht, belegen zwei Bürgerinitiativen, die in der letzten Zeit erfolgreiche Wege der Bürgerpartizipation gegangen sind. Bei dem Beteiligungsverfahren zum Heliosgelände hat es die BI „Helios“ geschafft, dass die Ursprungsidee eines Investors zur Bebauung des Heliosgeländes in Köln-Ehrenfeld (Einkaufszentrum) nicht realisiert und stattdessen u.a. eine inklusive Schule dort errichtet werden könnte. Mit hoher Kompetenz, Beharrlichkeit, großem bürgerschaftlichen und unentgeltlichen Engagement sowie der Herstellung einer Gegenöffentlichkeit ist es der BI gelungen, Bürgermacht im Sinne der Anwohner/innen zu entfalten. Diese Bürgermacht wurde z.B. auch dadurch gezeigt, dass die BI mitwirkte an der Auswahl des Moderationsteams in Kooperation mit der Bezirksvertretung. Die Prozessgestaltung ließ man sich auf diese Weise nicht aus der Hand nehmen.

Die BI „Mut zur Kultur“ hat mit intensiver Öffentlichkeitsarbeit und der Sammlung von Expertise zur Sanierungsfähigkeit der Bühnen der Stadt Köln das erste erfolgreiche Bürgerbe-

gehren in der Domstadt initiiert. Dieses sich im Bürgerbegehren manifestierende Engagement war so erfolgreich, dass es im Rat der Stadt zu einem Sinneswandel kam und der Plan zum Abriss des Schauspielhauses verworfen wurde. Auch hier kombinierten sich Sachverstand, Engagement und Beharrlichkeit zu einer erfolgreichen Bürgerpartizipation.

### **Empfehlungen an Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft**

- Mut, Kompetenz, Beharrlichkeit und Engagement führen oft zum Erfolg. Empfehlenswert ist es auch, wenn sich eine Vielzahl an Akteuren engagiert, so dass die Belastungen des Engagements auf viele Schultern verteilt werden konnte.
- Die Stadt sollte zudem Geld und Know-how investieren, um prinzipiell alle Bürgergruppen zu befähigen, sich effektiv an Partizipationsprozessen zu beteiligen.
- Zudem gilt es, Bürgergruppen und -initiativen von Anfang an zu beteiligen an Planungsprozessen und Alternativplanungen transparent zu machen.
- Mit Blick auf die Methodenwahl und -umsetzung gilt es, bewährte Verfahren so einzusetzen, dass es zu keiner Manipulation oder Instrumentalisierung kommt. Besonders wichtig ist in diesem Zusammenhang, die Neutralität des (externen) Moderationsbüros zu respektieren. Hilfreich ist hierbei, Bürgergruppen an Methodenauswahl sowie an der Auswahl des Moderationsbüros zu beteiligen.

## **6. Transparenz**

### **Qualitätsanspruch**

Beteiligungsprozesse müssen transparent und für alle Akteur/innen nachvollziehbar gestaltet werden. Dies ist auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Phasen des Prozesses von Bedeutung: Schon am Anfang des Prozesses sollten sich die beteiligten Akteur/innen über ihre Interessen austauschen, um Missverständ-

nisse zu vermeiden. Über Veränderungen und Verzögerungen im Prozess – und deren Gründe – müssen die Akteur/innen zeitnah informiert werden. Wesentlich ist auch, dass alternative Lösungsansätze und Herangehensweisen deutlich dargestellt werden. Es muss klar dargestellt und dokumentiert werden, warum im Verlauf und am Ende des Prozesses – welche – Entscheidungen getroffen wurden.

### **Erfahrungen Kölner Bürgerinitiativen**

Vertreter/innen Kölner Bürgerinitiativen differenzieren zwei Ebenen von Transparenz. Mehr Transparenz wird einerseits eingefordert mit Blick auf die Interessen von Politik, Verwaltung und Wirtschaft im Kontext von Beteiligungsverfahren. Um eine gleiche Augenhöhe mit diesen Akteuren zu erreichen, ist es für Kölner BI wichtig, dass die Zielsetzungen, der Entscheidungsrahmen und weitere für den Entscheidungsprozess wichtige Informationen in verständlich aufbereiteter Form an die Akteur/innen weiter gegeben werden. In der Realität hingegen erleben BI oft Grenzen von Transparenz und Wahrhaftigkeit sowie Offenheit vorfindbar: Starke Lobbyinteressen, einseitige Medienberichterstattung und eine zu große Unübersichtlichkeit führen vielfach zu Intransparenz und damit oftmals zu Ermüdung des Engagements von Bürgerinitiativen.

Die Forderung nach Transparenz zielt aber auch nach innen: Auch innerhalb einer Bürgerinitiative gilt es, Transparenz über Partikularinteressen und die Mehrheitsverhältnisse herzustellen. Zudem ist es wichtig, den Informationsfluss innerhalb einer BI zu systematisieren und damit von Zufälligkeiten der Informationsübertragung wegzukommen.

### **Empfehlungen an Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft**

— Durchsetzung eines Rechts der Bürgerschaft auf Information nach dem Vorbild des Umweltinformationsgesetzes: Dieses Recht umfasst insbesondere das barrierefreie Verfügbarmachen aller für Planungen relevanten

Informationen, damit Bürgerbeteiligung effektiv gelingen kann.

- Diese Informationen sollten so aufbereitet sein, dass sie jeder Laie auch lesen und verstehen kann.
- Die Stadt Köln sollte mit gutem Beispiel vorangehen, um zur Verwirklichung eines Transparenzgesetzes für NRW nach dem Vorbild Hamburgs beizutragen => Bringschuld der Stadtverwaltung.
- Einrichtung einer Planstelle für Bürgerbeteiligung in der Stadtverwaltung.

## **7. Einbeziehung**

### **Qualitätsanspruch**

Bürgerbeteiligung braucht die Mitwirkung aller relevanten Akteursgruppen, um ihrem Anspruch nach demokratischer Mitgestaltung gerecht zu werden. Um diese relevanten Akteur/innen zu bestimmen, bedarf es einer fundierten Akteursanalyse im Vorfeld jedes Beteiligungsprozesses. Welche Akteursgruppen einbezogen werden sollen und müssen, um den demokratischen Prinzipien gerecht zu werden und ein möglichst optimales Ergebnis zu erzielen, ist von Prozess zu Prozess jeweils neu zu analysieren und zu begründen. In der Praxis zeigt sich, dass bestimmte Akteursgruppen nur schwer zu erreichen sind. Oftmals beteiligen sich immer „die Gleichen“. Diese vielfach engagierten Menschen sind ohne Frage wichtig für unsere Demokratie und die gesellschaftliche Entwicklung - allein ihr Beitrag ist nicht ausreichend. Wir brauchen auch die Meinungen „der Anderen“, die nicht so leicht zu erreichen sind und die sich aufgrund ihrer Lebenssituation, ihrer Bildung oder gesellschaftlichen Stellung nicht oder nur in geringem Maße artikulieren können oder wollen. Ein wichtiges Qualitätskriterium bei der Umsetzung von Beteiligungsprozessen ist deshalb, eine auf die jeweils verschiedenen Akteursgruppen abgestimmte Ansprache und Form der Einbeziehung. Hierzu gehört auch, dass verstärkte Anstrengungen unternommen werden, schwer



erreichbare Gruppen für die Teilnahme an den Prozessen zu gewinnen und diese durch geeignete Methoden angemessen in das Beteiligungsverfahren einzubeziehen.

### **Erfahrungen Kölner Bürgerinitiativen**

Kölner BI machen die Erfahrung, dass es ihnen alleine nicht gelingt, alle gesellschaftlichen Gruppen in die Beteiligungsprozesse einzubeziehen. Eine Beteiligung aller wird zwar gewünscht, um einen starken Rückhalt in einer heterogenen Bevölkerung zu haben. Allerdings ist die Ansprache schwer erreichbarer Zielgruppen nach den Erfahrungen der BI mit so viel Einsatz verbunden, dass es die Ressourcen der BI übersteigt. Versuche zeigten, dass ein Gefühl der Machtlosigkeit herrscht und zumeist auch wenig Kenntnis über die Möglichkeiten der Beteiligung.

Dennoch sehen die BI zahlreiche Möglichkeiten, um auch innerhalb einer Initiative noch mehr Menschen im Stadtteil anzusprechen und zur Mitwirkung zu begeistern. So könnten Scouts in den Quartieren und Veedeln tätig werden, um gezielt noch nicht aktive Bewohner/innengruppen anzusprechen und für die BI zu aktivieren. Man kann und sollte mehr tun als nur via Post und eMail zu Veranstaltungen einzuladen. Plakate kleben gehört zu einer aktiveren Informationspolitik ebenso dazu wie Infobroschüren und ansprechende Webseiten.

### **Empfehlungen an Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft**

- Politik, Verwaltung und Bürgerinitiativen sollten kooperieren, um in Veranstaltungen zu Bürgerbeteiligung speziell solche Gruppen einzuladen und einzubinden, die bislang nicht oder nur selten beteiligt sind. Insbesondere an die Verwaltung wird der Anspruch gestellt, alle Bürger adäquat zu informieren, so dass ihnen die Möglichkeiten der Beteiligung bekannt werden.
- Des Weiteren wird gefordert, Infobroschüren und -materialien seitens der Verwaltung so zu gestalten, dass sie für alle Gruppen verständ-

lich sind. Komplexe Themen und Planungen sind zielgruppenadäquat aufzubereiten, damit keine unnötigen Partizipationsbarrieren errichtet werden, die viele Menschen abschrecken, an Beteiligungsprozessen mitzuwirken. Im Sinne von aktivierenden Befragungen und Gemeinwesenarbeit gilt es, Schulen, Kindergärten und Jugendzentren aufzusuchen, um dort gezielt für Bürgerbeteiligung zu werben.

- Von den Medien wünschen sich die BI eine ausgewogene und umfassende Darstellung von Veranstaltungen, Zielen und Erfolgen.

## **8. Kollektive Intelligenz**

### **Qualitätsanspruch**

Jeder Beteiligungsprozess braucht die gezielte und abgestimmte Einbeziehung von Wissen verschiedener Art. Hierzu gehört das Wissen unterschiedlicher Fachleute im Prozess – sei es bei der Bearbeitung der Projektinhalte, sei es bei Fragen der Gestaltung des Beteiligungsprozesses –, hierzu gehört aber auch ganz wesentlich das Wissen der Bürger/innen als Expert/innen des Alltags, das Wissen der Verwaltungsmitarbeiter/innen und Politiker/innen. Kollektive Intelligenz ist ein Begriff, der diesen Sachverhalt sehr treffend wieder gibt: Eine Gruppe ist immer klüger als der klügste Einzelne dieser Gruppe. Wenn mehr Individuen beteiligt werden, ist also nicht nur der Prozess demokratischer, sondern es wird auch das Ergebnis optimiert.

### **Erfahrungen Kölner Bürgerinitiativen**

Auf der Suche von Bürgerinitiativen nach kollektiver Intelligenz zur Qualifizierung von Planungs- und Entscheidungsprozessen können Hilfsmittel genutzt werden. So könnten z.B. die Kölner Freiwilligenagenturen Kontakte zu freiwilligen Mitstreiter/innen und Expert/innen vermitteln. Zudem können soziale Netzwerke und Wikis (z.B. Wikipedia im Sinne einer Wissensdatenbank) die Suche nach kollektiver Intelligenz unterstützen. Wie aber kann Stadt-

verwaltung und -politik die kollektive Intelligenz der Bürgerschaft „finden“? Eine Barriere ist z.B. die oftmals schwer verständliche Sprache von Bebauungsplänen. Hier gilt es, „Übersetzer/innen“ gezielt und systematisch einzusetzen, die versuchen, schwer verständliche Pläne durch geeignete Verfahren wie z.B. „Planning for real“ verständlich zu machen, damit die kollektive Intelligenz von allen genutzt werden kann. Diese Übersetzungshilfen können z.B. Sozialraum-Manager/innen leisten.

### **Empfehlungen an Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft**

- Frühzeitig die kollektive Intelligenz von Bürgerinitiativen und -gruppen abfragen und sondieren. Hierbei dürfen auch unorganisierte Bürger/innen und artikulationsschwächere Menschen nicht vergessen werden.
- Es sollten mehr Kompetenzen auf die Bezirksvertretungen übertragen werden, da diese näher an den Bürgergruppen und Anwohner/innen dran sind, um deren kollektive Intelligenz einzubeziehen in öffentliche Planungen und Entscheidungen.

## **9. Einbettung in die lokale politische Kultur**

### **Qualitätsanspruch**

Es ist durchaus berechtigt, jedes Beteiligungsverfahren und -instrument jeweils für sich zu betrachten. Experimente mit neuen Verfahren und Instrumenten sind erwünscht und notwendig. Dennoch sind solche Angebote in lokale und regionale politische Kulturen eingebettet und müssen sich auch in diesem Kontext bewähren. Ein wichtiges Qualitätskriterium für gelungene Beteiligung besteht deshalb in ihrem Beitrag zur Stärkung der demokratischen politischen Kultur. Wir gehen davon aus, dass vielfältige, aufeinander abgestimmte und miteinander in Verbindung stehende Angebote zur Beteiligung dazu eher nützlich sind als sporadische oder singuläre Beteiligungsprozesse. Mit der Zahl und

der Breite der Angebote wachsen auch die demokratischen Kompetenzen aller Beteiligten.

### **Erfahrungen Kölner Bürgerinitiativen**

Kölner Bürgerinitiativen stärken die lokale politische Kultur durch ihr ehrliches und wahrhaftiges Engagement und ihre vielfältigen Ideen und Inspirationen. Zudem engagieren sich viele Menschen in BI über lange Jahre, so dass eine Kontinuität der Arbeit über Personen gewährleistet ist. Zugleich wird festgestellt, dass das Rechtsrheinische in Köln oftmals in Beteiligungsfragen unterrepräsentiert ist. Ärmere Bevölkerungsteile haben zudem andere Anliegen als Mitglieder der Mittelschicht. Aus diesem Grund ist es sinnvoll und notwendig, Methoden der Bürgerbeteiligung mit Methoden der Gemeinwesenarbeit zu kombinieren. In den 1980er Jahren wurden gute Erfahrungen der Bürgerbeteiligung mit Hilfe der VHS gemacht. Hieran sollte angeknüpft werden.

### **Empfehlungen an Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft**

- Die Schaffung einer Clearingstelle für die Arbeit mit den Bürgerinitiativen sollte in der Stadtverwaltung vorangebracht werden. Als Vorbild kann in diesem Kontext die Ombudsstelle für Bürgerinitiativen der Stadt Dortmund angesehen werden, die die Arbeit der Dortmunder Bürgerinitiativen unterstützt. Hierbei muss das Aufgabenprofil dieser Stelle und des Personals mit Hilfe von Bürgerinitiativen definiert werden.
- Demokratielernen, Engagement und Partizipation soll frühzeitig in Kitas, Grund- und weiterführenden Schulen eingeübt werden, damit die jungen Kölnerinnen und Kölner zu selbstbewussten „Mutbürger/innen“ heranwachsen.
- Die Anliegen der Bürgerinitiativen zur Stärkung der Partizipationskultur sollten in Wahlprüfsteinen zusammengestellt und veröffentlicht werden.
- Die Prozesse der Bürgerbeteiligung sollten stets umfassend dokumentiert werden.

- Die Kompetenzen der Stadtbezirke sollten gestärkt werden, um die „Veedelskompetenz“ zu aktivieren.
- Lokalpolitiker/innen sollten mit BI in einen ständigen Dialog eintreten.
- Die politische Kultur von Bürgerbeteiligung und von BI sollte evaluiert und ggf. in einem Buch publiziert werden.
- Das Anliegen einer Bürgerinitiative sollte besser kommuniziert werden (z.B. Logo, Inhalt, Form).
- Eine Vernetzung von Kölner Bürgerinitiativen kann dazu beitragen, Arbeit nicht doppelt zu machen und voneinander zu lernen. Der Mehrwert einer solchen Vernetzung sollte hierbei klar herausgearbeitet werden. Eine offene Frage ist, ob und inwieweit die Lernprozesse und das Voneinander-Lernen der Bürgerinitiativen, so wie es im Workshop offensichtlich werden konnte, münden sollen in einer Vernetzung der Kölner BI. Braucht es ein Netzwerk aller Bürgerinitiativen in Köln, in dem Lernerfahrungen regelmäßig ausgetauscht und verstetigt werden?

## 10. Fazit

Bürgerbeteiligung ist originäres Instrument der Demokratie. Bürgerinitiativen tragen in Köln dazu bei, dass Beteiligungsprozesse und deren nachhaltige Umsetzung zum Stadtgespräch werden. Sie sind damit zentraler Baustein zur Vitalisierung der Demokratie vor Ort. Indem BI beharrlich Partizipationsprozesse einfordern und sich aktiv in Beteiligungsverfahren einbringen, kann die Qualität von Partizipation in Köln insgesamt gesteigert werden. Hierdurch können zudem Prozessblockaden durch gut organisierte Bürgerbeteiligung überwunden werden. Weil BI immer wieder darauf bestehen, Bürgerbeteiligung substanziell als Beitrag zur Verbesserung der Planungsqualität zu gestalten, wird die Stadt Köln nicht darauf verzichten können, die zahlreichen BI als Partner zu begreifen auf dem Weg zu einer bürgerorientierten Planungs- und Betei-

ligungskultur. Gebraucht werden die BI einerseits für eine frühzeitige und proaktive Organisation von Partizipation. Zum zweiten sollte die Stadt Köln die Erfahrungen und das Know-how der BI wertschätzen und systematisch einbeziehen, um die illustrierten Qualitätsmerkmale gelungener Bürgerbeteiligung in Köln mit Leben zu füllen und umzusetzen.

## 11. Ausblick

Die öffentliche Veranstaltung am 19.11.2012 im Kölner Domforum war für uns sehr zufriedenstellend und erfolgreich: Mit rund 100 Teilnehmenden stieß sie auf große Resonanz. Zudem wurde das Niveau der Argumente und Diskussionsbeiträge auf dem Podium und im Plenum übereinstimmend von vielen Beobachterinnen und Beobachtern als sehr hoch eingeschätzt. Wir als Veranstalter haben insofern unser selbst gestecktes Ziel, die Initiative zu mehr und qualitativ verbesserter Bürgerbeteiligung in Köln anzustoßen und mit diesem Positionspapier Impulse zu setzen, klar erreicht. Die Verantwortung zur nachhaltigen – sprich: wirksamen - Umsetzung unseres Impulses sollte nun auf breite Schultern verteilt werden. Stadtverwaltung, Politik, Wirtschaft und Bürgerinitiativen in Köln sind jetzt eingeladen und auch aufgefordert, das Impulspapier mit Leben zu füllen und es Schritt für Schritt Realität werden zu lassen. Von unserer Seite werden wir flankierende Umsetzungsarbeit leisten. Konkret werden die Veranstalter

- jedem Mitglied des Kölner Stadtrats sowie den Bezirksvertreter/innen das Positionspapier zur Verfügung stellen mit der Bitte um ein Feedback;
- die lokale und regionale Presse informieren über die Veranstaltungen und deren Ergebnisse;
- Kölner Bürgerinitiativen einladen, die Impulse aufzugreifen und weiterzutragen;
- Gespräche führen mit dem neuen Stadtentwicklungsdezernenten, um fundierte Per-

- spektiven für Bürgerbeteiligung in Köln zu erörtern und unser Papier verwaltungsintern zur Konzeptentwicklung zu nutzen;
- Herrn Dr. Soénius beim Wort nehmen und nachfragen, inwieweit Kölner Unternehmen und die Industrie- und Handelskammer zu Köln es wirklich ernst meinen mit der Beteiligung von Bürger/innen bei Investitionsvorhaben in Köln.

Und wir kommen wieder! Im Herbst 2013 werden wir nachfragen, was aus den Impulsen des Positionspapiers in der Praxis verwirklicht werden konnte und wo es noch Widerstände gegen mehr Bürgerbeteiligung gibt. Inzwischen haben wir erfahren, dass eine Stelle für Bürgerbeteiligung in der Stadtverwaltung (Amt für Presse und Öffentlichkeitsarbeit) geschaffen wurde. Die Frage, mit welchen Kompetenzen diese neue Stelle ausgestattet ist, werden wir ebenso nachdrücklich stellen wie die Frage, wie verbindlich (geregelt) denn in Zukunft Bürgerbeteiligung in Köln organisiert wird - und mit welchen Qualitätsstandards hierbei gearbeitet wird. Unter anderem an diesen Meilensteinen wird sich herausstellen, wie belastbar der „Kölner Konsens für mehr Bürgerpartizipation“ wirklich ist und welche dicken Bretter noch gebohrt werden müssen. Wie gesagt: Wir bleiben dran!

## 12. Quellen

Die im Positionspapier zitierten Qualitätskriterien und Ratsbeschlüsse sind online verfügbar über folgende Webadressen:

Qualitätskriterien für Bürgerbeteiligung des Netzwerks Bürgerbeteiligung:  
[www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de)

Empfehlungen zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung in Köln:  
<http://www.engagiert-in-koeln.de/portal/42.html>

### V.i.S.d.P.:

- Ulla Eberhard  
Kölner Freiwilligen Agentur e.V.  
Clemensstr. 7, 50676 Köln  
[www.koeln-freiwillig.de](http://www.koeln-freiwillig.de)  
[info@koeln-freiwillig.de](mailto:info@koeln-freiwillig.de)
- Martin Rüttgers  
Bürgerstiftung Köln  
Postfach 103544  
50475 Köln  
[www.buergerstiftung-koeln.de](http://www.buergerstiftung-koeln.de)  
[martin.ruettgers@buergerstiftung-koeln.de](mailto:martin.ruettgers@buergerstiftung-koeln.de)
- Alexander Trennheuser  
Mehr Demokratie e.V. NRW  
Friedrich-Ebert-Ufer 52  
51143 Köln  
[www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)  
[nrw@mehr-demokratie.de](mailto:nrw@mehr-demokratie.de)

