



bobiennale | Bochum 20.06.2025

"Demokratie braucht Partizipation wie kann Bürgerbeteiligung gelingen?"

Beitrag Dieter Schöffmann
(Rohskript)

IMPULS (10 Min. = ca. 8.000 Zeichen)	1
1 Der Weg zu den Kölner Leitlinien für eine Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung Die wesentlichen Stationen	1
2 Wesentliche, wirksame Elemente der Leitlinien	3
WEITERE INHALTE für Vertiefung / Diskussion	4
3 Typische Vorbehalte oder Barrieren gegen Bürgerbeteiligung	4
4 Gelingensfaktoren für Köln	5
5 Strategische Perspektive über verfahrensorientierte Bürgerbeteiligung hinaus: Kommunale Selbstverwaltung mit einer aktiven Bürgerschaft „Beteiligungskommune“	6

IMPULS (10 Min. = ca. 8.000 Zeichen)

1 Der Weg zu den Kölner Leitlinien für eine Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung | Die wesentlichen Stationen

2003 wurde mit dem „Leitbild Köln 2020“ vom Rat unter anderem beschlossen, dass die

„Bürger und Bürgerinnen [...] akzeptierte Partnerinnen und Partner in Stadtentwicklung, Stadtplanung und Stadtgestaltung [werden].“

2004 wurde dies vom Rat mit dem einstimmigen Beschluss zum „**Kölner Konzept zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements**“ bekräftigt, das gab es ebenfalls vielfältige Handlungsempfehlungen zur Bürgerbeteiligung und seinen zu beachtenden Erfolgsfaktoren beinhaltete..

2004 – 2012: Keine praktischen Konsequenzen

2010 – 2011: „Stuttgart 21“ – Proteste – Schlichtung – Volksabstimmung in BaWü => **bundesweite Debatte um (zu verbessernde) Bürgerbeteiligung -> auch in Köln**

2012: Kölner **Bürgerinitiativen** erarbeiteten auf Einladung von und moderiert durch die Kölner Freiwilligen Agentur e.V., Mehr Demokratie e.V. und die Kölner Bürgerstiftung ein **Positionspapier zu Bürgerbeteiligung** und stellten dies in einer öffentlichen **Veranstaltung im November 2012** mit Vertreterinnen und Vertretern der Ratsfraktionen vor. Vonseiten der teilnehmenden Ratspolitikerinnen und -politiker wurde zugesagt, im Sinne der Positionen tätig zu werden. Was jedoch nicht geschah.

2013: Erneute **öffentliche Veranstaltung** der Bürgerinitiativen im **November 2013** - wieder mit Ratspolitikerinnen und -politikern auf dem Podium und wieder mit großer Zustimmung.

Ein Ratsmitglied der Freien Wähler stellte daraufhin einen **Rats-Antrag zur Erarbeitung eines „Kölner Standardmodells für mehr Bürgerbeteiligung“**, der modifiziert von allen Fraktionen übernommen und am **17. Dezember 2013 beschlossen** wurde:

„Der Rat der Stadt Köln spricht sich dafür aus, Bürgerbeteiligung in Köln systematisch fort zu entwickeln. Er beauftragt die Verwaltung, Empfehlungen für einen Kölner Weg zum Ausbau und zur Verbesserung der Beteiligungskultur zu definieren.“ (SPD et al. 2013, S. 1)

2014 - 2015: Verwaltungsinterner Prozess mit Online-Umfrage zur Analyse der Beteiligungskultur und Workshops mit Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern und Fachvorträgen vom difu – Deutsches Institut für Urbanistik sowie von der Stadt Heidelberg.

Die **Bürgerinitiativen** – inzwischen organisiert im **Netzwerk „Köln mitgestalten – Netzwerk für Beteiligungskultur“** nutzten diese Zeit für **„Abende des guten Gesprächs“**, zu denen sie jeweils Vertreterinnen und Vertreter guter kommunaler Praxis (u.a. Heidelberg, Potsdam und Wolfsburg) sowie aus den Kölner Ratsfraktionen und der Verwaltung einluden. Hiermit wurde eine gute und vertrauensbildende Gesprächskultur zwischen Initiativen, Verwaltung und Politik etabliert, wie in späteren Gesprächen von Verwaltungsmitarbeiterinnen und Ratsmitgliedern bestätigt wurde.

2015: Ratsbeschluss (12. Mai 2015): Der Rat unterstützt

*„ausdrücklich die **Entwicklung einer Beteiligungskultur für Köln** und **beauftragt die Verwaltung, einen Prozess zur Erarbeitung von Leitlinien und Regeln für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Köln** durchzuführen.“ (Stadt Köln 2015)*

2015 – 2017: Erarbeitung der **„Leitlinien Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung“** in einem **trisektoralen** (Politik – Verwaltung – Bürgerschaft) Konzeptions- bzw. Arbeitsgremium, die im **Dezember 2017** als **Entwurf** für die **„Leitlinien Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung“** dem zuständigen Hauptausschuss vorgelegt werden sollten.

2018: Uneinigkeit im Stadtvorstand, ob solche Leitlinien wirklich beschlossen werden sollten. Einige Dezernentinnen oder Dezernenten sollen hier Verfahrensverzögerungen oder auch Überforderungen der Verwaltung bei einer Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung befürchtet haben.

Die **Oberbürgermeisterin** schlug als Kompromiss die **Erprobung dieser Leitlinien in einer einjährigen Pilotphase** vor.

In insgesamt fünf weiteren Sitzungen wurden vom **Leitlinien-Arbeitsgremium** die **Bedingungen für die Pilotphase** konkretisiert und dafür gesorgt, dass tatsächlich alle als wesentlich erachteten Elemente der Leitlinien erprobt werden konnten.

Ratsbeschluss am **27. September 2018** über die entworfenen Leitlinien und Qualitätsstandards sowie

2. [...] die Durchführung einer einjährigen Pilotphase Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln. Die Pilotphase wird durch das Arbeitsgremium Bürgerbeteiligung sowie eine externe Evaluation begleitet.“ (Stadt Köln 2018a)

2019 – 2020: Pilotphase zur Erprobung der Leitlinien bis 31. Dezember 2020 (verlängert – auch um einen nahtlosen Übergang zur später beschlossenen Verstetigung ab 2021 zu gewährleisten.)

Die 2020 durchgeführte **Evaluation des ersten Pilotjahres** bestätigte, „*dass sich die Leitlinien und die darin gesetzten Qualitätsstandards, Strukturvorstellungen und Prozesse grundsätzlich bewähren.*“

Ratsbeschluss vom 18. Juni 2020 zur erfolgreiche **Beendigung der Piloterprobung** und **Verstetigung und schrittweisen Ausbau der „Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung“**

2021 ff.: Seit Januar 2021 findet die **Etablierung und Weiterentwicklung der Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung** statt

Mit Ratsbeschluss vom Okt. 2024 wurde schließlich entschieden, dass die **Leitlinien und Qualitätsstandards** der Öffentlichkeitsbeteiligung **ab 1. November 2025 flächendeckend** für alle vom Rat bzw. seinen Ausschüsse zu beschließenden Vorhaben gelten.

2 Wesentliche, wirksame Elemente der Leitlinien

Bei allen Beschlussvorlagen der Verwaltung zu einem städtischen Vorhaben muss in einer „**Anlage ‚Öffentlichkeitsbeteiligung‘**“ immer angegeben werden, inwieweit eine Öffentlichkeitsbeteiligung für dieses Vorhaben vorgesehen ist. Die Ablehnung einer Öffentlichkeitsbeteiligung muss immer begründet werden. Hiergegen kann das beschlussfassende Gremien mit einem gegenteiligen Beschluss vorgehen.

Formell können auch Kölnerinnen und Kölner gegen die Verwaltungsmeinung eine Öffentlichkeitsbeteiligung einfordern. Der hierzu vorgesehene Prozess ist allerdings sehr kurzfristig angelegt und bisher kaum praktikabel.

Das „**Kooperative Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung**“ bildet den personellen und organisatorischen Kern dieser Infrastruktur und ist das **Kompetenzzentrum für alle Fragen der Bürgerbeteiligung** bei städtischen Verfahren. Es besteht aus dem städtischen bzw. **Verwaltungsteil** („BÖB|Stadt“, angesiedelt im Dezernat der Oberbürgermeisterin) und dem **stadtgesellschaftlichen Teil** in Trägerschaft der Kölner Freiwilligen Agentur e.V. („BÖB|KFA“).

Ergänzend zu dieser Bürostruktur wurden von der Stadt **Dienstleistungsrahmenverträge** für unterschiedliche Aufgaben geschlossen: „*Stadtgesellschaftliche Beratung und Unterstützung*“ (insbesondere: „Geeignete Ansprache aller interessierten beziehungsweise betroffenen Kölnerinnen und Kölner“) | „*Methodische Beratung und Unterstützung*“ bei der Konzeption und Umsetzung von Beteiligungsverfahren bzw. zur Erweiterung des Beteiligungsinstrumentariums | „*Information, Kommunikation und Marketing*“

Das **Beteiligungsportal meinungfuer.koeln** bündelt alle Hintergrundinformationen zur Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln und ist das Medium für die Onlinebeteiligung.

Bis 2023 hat der trisektoral besetzte **Beirat Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung** getagt und Empfehlungen an Politik und Verwaltung zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der Leitlinien für Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln gegeben. Er befasste sich insbesondere grundsätzlich mit Beteiligungskonzepten und -verfahren, mit Evaluationsergebnissen und mit der Verbesserung und Fortschreibung der Leitlinien Systematischer Öffentlichkeitsbeteiligung.

In 2023 wurde der Beirat in seiner jetzigen Form aufgelöst. Der **stadtgesellschaftliche Teil** wurde überführt das **Beratungsgremium Öffentlichkeitsbeteiligung**, das beim **Rats-Ausschuss für Bürgerbeteiligung, Anregungen und Beschwerden** angesiedelt ist.

Die kommunalpolitische Verankerung von Beteiligungsstrategie und -praxis: 2021 erfolgte die Erweiterung des (Petitions-)Ausschusses für „Anregungen und Beschwerden“

zum **Ausschuss für „Bürgerbeteiligung, Anregungen und Beschwerden“** zu einem ausdrücklich fachpolitischen Ort für die Themen „Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement“. Er ist vorberatend bei folgenden Angelegenheiten zu beteiligen:

1. **Grundsatzfragen der Beteiligungskultur** in Köln,
2. **Strategische Fragen der Förderung bürgerschaftlichen Engagements,**
3. **Umsetzung und Weiterentwicklung der Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung** der Stadt Köln.“

WEITERE INHALTE für Vertiefung / Diskussion

3 Typische Vorbehalte oder Barrieren gegen Bürgerbeteiligung

Hierarchische oder horizontale Parteienperspektive bzgl. (aktiver) Bürgerschaft:

„Wir machen für euch!“

vs.

„Wir machen mit euch!“

„Wir verfügen über alle für Entscheidungen und Planungen erforderliche Expertise!“

vs.

„Ihr verfügt ebenfalls über Fach- und vor allem lebenspraktische Expertise und Erfahrung, die für gute Entscheidungen und Planungen wesentlich sind!“

⇒ „Mit euch“ und „euren Erfahrungen und Expertisen“ werden Beschlüsse fundierter und Planungen qualifizierter.

So wie es auch „ein Dorf braucht, um ein Kind großzuziehen“ (afrikanische Weisheit).

Repräsentation / Repräsentativität der gewählten Gremien (Rat):

Kommunalwahlergebnisse Bochum 2020:

Wahlbet.

	CDU	SPD	GRÜNE	FDP	LINKE	AfD	AND.	
	46,5%	19,4%	37,8%	19,8%	3,3%	6,0%	7,6%	6,1%
Ant. Wahlb	9,02%	17,58%	9,21%	1,53%	2,79%	3,53%	2,84%	

⇒ Repräsentationslücken, die sich praktisch auswirken, wenn die eventuell anderen, spezifischen Perspektiven der über 50% Nicht-Wählerinnen und -Wähler bei konkreten Vorhaben vonseiten der Politik nicht wahrgenommen und in passender Weise berücksichtigt werden.

⇒ Weitere Repräsentationslücke durch die fehlende Wahlberechtigung von Zugewanderten oder auch schon länger hier lebenden Menschen mit Migrationshintergrund

Legitimation durch Wahl vs. Mitwirkung Ungewählter bis hin zu Selbstermächtigung:

Beispiel: „Verwendung ungenutzter Friedhofsflächen“ in einer Kommune in der Nähe von Köln:

1. Einstimmige Ratsentscheidung für die Veräußerung einer ungenutzten Friedhofsfläche („repräsentativ“, „legitimiert“ und „wissen was gut und richtig ist für das Gemeinwohl ist“).

2. Bürgerinitiative und -protest („Selbstermächtigung der nicht gewählten Bürgerschaft“)
3. Erfolgreicher Bürgerentscheid mit Mehrheit gegen die Veräußerung der Friedhofsfläche („legitimiert durch gesetzlich Regelungen für Bürgerentscheide“)

Responsivität der gewählten Mandatsträgerinnen & -träger:

„Wir sind ja im ständigen Austausch und Dialog mit den Menschen hier in der Stadt. Wir wissen also, wo der Schuh drückt und was gut für die Menschen ist.“

- ⇒ Schon länger abnehmende An- bzw. Rückbindung von Parteien und ihren Mandatsträgerinnen und -träger an „Vorfeld“- bzw. „Umfeldorganisationen“ (Wohlfahrt, Gewerkschaften, Umweltorganisationen, Sportvereine, Bürgerinitiativen – generell von Engagement getragene Organisationen ...)
- ⇒ Personalrekrutierung der Parteien für Mandate:
(These / eigene Beobachtungen) Zunehmend Stromlinienkarrieren:
Engagement und Funktion in Parteijugend (Lerneffekte: Interessen organisierten, Wahlbeeinflussung durch gute Vernetzung in der Partei ...) -> evtl. Job in der Parteiorganisation, in Fraktionen auf Landes- oder Bundesebene bzw. in Wahlkreisbüros -> Kandidatur für Mandat -> möglichst langes Verbleiben im Mandat bzw. Mandatsaufstieg von MdR zu MdL und MdB
Bei solchen Karrieren fehlen im Extrem alltagspraktische, außerpolitische Lebens- und Berufserfahrungen, die Problemverständnisse und Lösungsperspektiven einengen.
- ⇒ Über wie viele zeitlichen und anderen erforderlichen Kapazitäten verfügen Mandatsträgerinnen und -träger – insbesondere mit dem kommunalen Ehrenamt neben Beruf / Familie -, um tatsächlich im Kontakt zu sein mit der Vielfalt einer Stadtgesellschaft?

Verzögerung – Überforderung der Verwaltung:

Verwaltungs- und Politikbedenken: Bürgerbeteiligung

- verzögert Entscheidungen und die Umsetzung von Vorhaben
- führt zu zusätzlicher Arbeitsbelastung bis -überlastung für die Verwaltung
- ⇒ Seit Einführung der Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung wurden Entscheidungen und die Umsetzung von Vorhaben nicht durch Bürgerbeteiligung verzögert.
Der zusätzliche Aufwand hielt sich – auch durch die Unterstützung durch das Kooperative Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung – in Grenzen.
Bei einem größeren Verfahren mit relativ hohem Aufwand auf Verwaltungsseite („Nutzungskonzept Kölner Friedhöfe“) wurde vonseiten der Amtsleitung dieser Aufwand als notwendige und sinnvolle Investition für Klarheit in den nächsten zehn, 20 Jahre in diesem Handlungsfeld.
- ⇒ Es lohnt, sich die Erfahrungen der „Organisationsentwicklung“ in Organisationen / Unternehmen anzuschauen. Grundansatz der OE: „Betroffen beteiligen“.
Insbesondere bei Transformations- aber auch Innovationsprozessen wird die Beteiligung der „Betroffenen“ bzw. derjenigen, die letztendlich für die Umsetzung direkt oder indirekt notwendig, um so wesentlicher, je mehr die Organisation vom eigenmotivierten Mitwirken des Personals / der Organisationsmitwirkenden abhängig ist. Also wo der Lohn oder andere finanzielle Anreize alleine nicht reichen.
Dies gilt im übertragenen Sinn auch für die „Ko-Produktion“ von Stadt mit den engagierten Menschen in der Stadt.

4 Gelingensfaktoren für Köln

Zivilgesellschaftliche Initiative mit Nachdruck, Kompetenz und Dialogorientierung:

Ohne das beharrliche Engagement aus der Stadtgesellschaft wäre es wohl nicht oder sehr viel später zur Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln gekommen.

Intermediäre Infrastruktur und ihr Beitrag zur Beteiligungskommune: Eine für Köln wesentliche zivilgesellschaftliche Impulsgeberin und Akteurin ist die 1997 gegründete **Kölner Freiwilligen Agentur** e.V.. Anlässlich ihres zehnjährigen Bestehens gab sie das **Verprechen an die Stadtgesellschaft**, „mit eigenen Potenzialen, aus eigener Initiative und im Rahmen ihrer Möglichkeiten die drängenden Probleme des Gemeinwesens zu identifizieren, zukunftsfähige Antworten zu geben und Lösungen zu entwickeln.“. Aus diesem Verprechen ergab sich auch die **Initiative zum Thema „Bürgerbeteiligung“**.

5 Strategische Perspektive über verfahrensorientierte Bürgerbeteiligung hinaus: Kommunale Selbstverwaltung mit einer aktiven Bürgerschaft | „Beteiligungskommune“

„Leitbild Bürgerkommune“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) erarbeitet hat (KGSt 2014). Demnach wollen

„Kommunen, die sich als Bürgerkommune verstehen, [...] die kommunale Selbstverwaltung und die lokale Demokratie stärken. [...]"

In einer Bürgerkommune

- können Bürger darauf vertrauen, dass Politik und Verwaltung gemeinsam mit ihnen das Ziel verfolgen, die **kommunale Gemeinschaft weiterzuentwickeln**.
- handeln Politik und Verwaltung so, dass **Bürger echte Dialogpartner** sind. Ihre Meinung und ihr Engagement werden wertgeschätzt, auch wenn sie eine andere Position vertreten.
- **engagieren sich viele unterschiedliche Menschen** ehrenamtlich. Sie tun es für sich. Sie tun es mit anderen Menschen. Und sie tun es für andere Menschen.
- erlebt der einzelne **Bürger ein Wir-Gefühl**. Er fühlt sich **als Teil** einer Nachbarschaft, eines Quartiers und als Teil **der Kommune**." (KGSt 2014, 13)

*„Das **Prinzip der ‚Subsidiarität‘** verlangt vom Staat, dem **Engagement seiner Bürgerinnen und Bürger**, ihrer ‚kleinen Lebenskreise‘, Initiativen und sozialen Netzwerke immer wieder **Vorrang zu geben**. Vorrang zu geben heißt, dem bürgerschaftlichen Engagement genug Raum und genug Unterstützung zu geben - von Anreizen, sich zu engagieren, über die Bereitstellung von öffentlichen Verantwortungsrollen und unterstützender Hilfe bis hin zur **Kooperation in Verantwortungsgemeinschaften von Bürgerin, Bürger und Staat**. Denn nur auf diesem Wege erbringen Bürgerinnen und Bürger auch die Leistungen, die sie selbst erbringen können und die sie in außergewöhnlichem Umfang auch erbringen wollen, wie wir aus vielen Befragungen wissen.“*

Hans-Josef Vogel (CDU), 1999-2016 Bürgermeister der Stadt Arnsberg, 2017-2022 Regierungspräsident Bezirk Arnsberg