

Beschlussvorlage

zur Behandlung in **öffentlicher Sitzung**

Betreff

Entwicklung einer Beteiligungskultur für Köln / Leitlinienprozess zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern

Beschlussorgan

Rat

Gremium	Datum
Rat	12.05.2015

Beschluss:

1. Der Rat der Stadt Köln schätzt die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern als Ausdruck eines vielfältigen Bürgerengagements und als Basis für ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen Verwaltung, Politik und Stadtgesellschaft.
2. Der Rat unterstützt deshalb 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. Dieser Leitlinienprozess soll zweistufig (Konzeptionsphase und Arbeitsphase) im Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Stadtgesellschaft, der Verwaltung und der Politik stattfinden.
3. In der Konzeptionsphase arbeiten im sog. **Konzeptionsgremium je 6 Vertreterinnen und Vertreter für die Stadtgesellschaft, die Verwaltung und die Politik** mit.

Die Vertreterinnen bzw. Vertreter für die **Stadtgesellschaft** werden zur Hälfte (3) von folgenden Initiativen benannt, die sich bereits für das Thema der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern engagiert haben, über Prozesserfahrung verfügen und Multiplikatorenfunktion übernehmen: **Netzwerk Bürgerengagement, Köln mitgestalten – Netzwerk für Beteiligungskultur, Leitbildgruppen**.

Die weiteren 3 Plätze stehen für Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung, die sich um eine Mitarbeit bewerben können. Per Losverfahren wird eine Auswahl unter den eingereichten Bewerbungen getroffen. Liegen nicht ausreichend Bewerbungen vor, einigen sich die genannten Initiativen über die Besetzung der freien Plätze.

Der **Rat** entsendet aus seiner Mitte 5 Vertreterinnen / Vertreter in das Konzeptionsgremium. Der sechste Platz wird für einen Vertreter / eine Vertreterin aus den Stadtbezirken zur Verfügung gestellt und anschließend von den Bezirksbürgermeisterinnen und Bezirksbürgermeistern aus ihrer Mitte bestimmt.

- Mitglied
1. _____
 2. _____
 3. _____
 4. _____
 5. _____

- Stellvertreterin / Stellvertreter
1. _____
 2. _____
 3. _____
 4. _____
 5. _____

6. Vertreter/ Vertreterin für die
Stadtbezirke

6. Stellv. Vertreter / Vertreterin für
die Stadtbezirke

Die 6 Vertreterinnen und Vertreter für die **Verwaltung** werden vom Oberbürgermeister benannt.

Die Mitglieder des Konzeptionsgremiums können jeweils eine Stellvertreterin bzw. einen Stellvertreter benennen und bei Bedarf Expertinnen und Experten hinzuziehen.

Das Konzeptionsgremium arbeitet konsensual und wird das Verfahren für den Leitlinienprozess sowie die Mitwirkenden bestimmen. Sollte keine Einigung erzielt werden, entscheidet der Rat.

4. Der Leitlinienprozess zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern wird wissenschaftlich begleitet und moderiert. In der Konzeptionsphase erfolgt die Begleitung zunächst durch das Deutsche Institut für Urbanistik. Darüber hinaus empfiehlt das Konzeptionsgremium unter Beachtung des Vergaberechts wie und von wem die Moderation und Evaluation der Arbeitsphase durchgeführt werden soll.
5. Die Leitlinien und Regeln für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Köln werden dem Rat zur Entscheidung vorgelegt.

Haushaltsmäßige Auswirkungen **Nein**

<input type="checkbox"/> Ja, investiv	Investitionsauszahlungen	_____ €	
	Zuwendungen/Zuschüsse	<input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja	_____ %
<input checked="" type="checkbox"/> Ja, ergebniswirksam	Aufwendungen für die Maßnahme	<u>75.000</u> €	
	Zuwendungen/Zuschüsse	<input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja	_____ %

Jährliche Folgeaufwendungen (ergebniswirksam): ab Haushaltsjahr: 2016

a) Personalaufwendungen	_____ €
b) Sachaufwendungen etc.	<u>75.000</u> €
c) bilanzielle Abschreibungen	_____ €

Jährliche Folgeerträge (ergebniswirksam): ab Haushaltsjahr:

a) Erträge	_____ €
b) Erträge aus der Auflösung Sonderposten	_____ €

Einsparungen: ab Haushaltsjahr:

a) Personalaufwendungen	_____ €
b) Sachaufwendungen etc.	_____ €

Beginn, Dauer _____

Begründung**Ausgangssituation**

Verfahren zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern (insbesondere die freiwilligen Formen) sind Ausdruck einer grundsätzlichen Demokratieentwicklung und spiegeln bundesweit neue und ergänzende Formen der gesellschaftlichen Teilhabe wieder. Bekannte Beispiele wie Stuttgart 21 haben gezeigt, dass bei den Bürgerinnen und Bürgern ein zunehmendes Interesse daran besteht, sich mit ihren Vorstellungen und Kompetenzen bei der Planung und Umsetzung konkreter Vorhaben einzubringen. Dies erfordert sowohl für die Verwaltung als auch für die Politik und die Bürgerinnen und Bürger eine neue Kultur des Miteinanders sowie Regeln für eine gute Zusammenarbeit.

Der Rat der Stadt hatte in seiner Sitzung vom 17.12.2013 deshalb folgenden Beschluss gefasst: „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. Die Empfehlungen werden dem Rat vor der Sommerpause zur Entscheidung vorgelegt. Dabei sind die Empfehlungen des Arbeitspapiers „Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung“ des Deutschen Städtetages an die Kommunen zu berücksichtigen.“

Entsprechend den Empfehlungen des Deutschen Instituts für Urbanistik und des Deutschen Städtetages wurde 2014 zunächst eine Analyse der städtischen Beteiligungskultur in Form einer stadtinternen Onlineumfrage vorgenommen. Im Anschluss daran wurden zwei aufeinander aufbauende Workshop-Veranstaltungen mit jeweils rund 100 Kolleginnen und Kollegen aus nahezu allen städtischen Dienststellen durchgeführt und die Ergebnisse analysiert und ausgewertet. Dieser Einstieg in das Thema war wichtig, weil die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern die Aufgaben für die Beschäftigten stark verändert und eine Haltung voraussetzt, die Bürgerinnen und Bürger als Expertinnen und Experten schätzt. Es ist deshalb sinnvoll, Beteiligung intern zu trainieren, um sie in der externen Anwendung stetig zu verbessern.

Im ersten Workshop am 12. Mai 2014 haben sich die Beschäftigten dienststellen- und hierarchieübergreifend zunächst mit der Frage auseinandergesetzt, **wie die Beteiligungskultur in Köln verbessert werden kann**. Dabei wurden im Einzelnen folgende Fragen in einem „World-Café“ bearbeitet:

1. **Wie sieht gute Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Köln aus?**
2. **Welche Voraussetzungen sind für gute Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Köln notwendig?**
3. **Wer sollte bei der Entwicklung einer guten Beteiligungskultur in Köln einbezogen werden?**

Ausgehend von den Ergebnissen des ersten Workshops stand der zweite Workshop am 23. Januar 2015 unter der Überschrift „Der Kölner Weg zu einer guten Beteiligungskultur“ und hat sich damit beschäftigt, welche Arbeits- und Kommunikationsstrukturen in der Verwaltung benötigt werden.

Die Ergebnisse der Umfrage und der beiden Workshop-Veranstaltungen am 12. Mai 2014 und 23. Januar 2015 lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben eine sehr positive Haltung zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern.
- Bei der Stadt Köln werden bereits viele unterschiedliche Formen freiwilliger Verfahren zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern angewendet.
- Der zeitliche Aufwand und der Nutzen von Teilnahmeverfahren stehen in einem angemessenen Verhältnis zueinander.
- Nahezu alle (90%) Verfahren zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern wurden als Erfolg gewertet.
- Durch die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern werden kommunale Entscheidungen besser akzeptiert.
- Konfliktpotenziale können frühzeitig erkannt und gelöst werden.
- Beteiligung fördert das Engagement der Bürgerinnen und Bürger.

Notwendig für die Weiterentwicklung der Beteiligungskultur sind aus Sicht der Beschäftigten insbesondere:

- ein eindeutiges Bekenntnis für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern
- ein klarer Auftrag und ein klarer Rahmen sowie die Definition von Grenzen und klaren Begrifflichkeiten
- klare Regeln, die zwischen Politik, Bürgern und Verwaltung vereinbart und akzeptiert sind
- wissenschaftliche Unterstützung
- der Aufbau einer Dialogkultur, getragen von Transparenz und Wertschätzung (auch verwaltungsintern)
- frühzeitige und transparente Information und Öffentlichkeitsarbeit, gezielte bzw. gruppenspezifische Ansprache von Betroffenen bzw. Beteiligten
- Einsatz von Internet und Social Media (intern und extern)
- Ressourcen und geeignete Organisationsstrukturen z.B. Büro für Bürgerbeteiligung
- Weiterentwicklung partizipatorischer Strukturen in der Verwaltung
- Qualifikation von städtischen Beschäftigten, Bürgerinnen und Bürgern sowie Politik

Als „Kölner Weg“ für die Verbesserung der Beteiligungskultur wurde einvernehmlich die „Vee-
delsstruktur“ bzw. die Anknüpfung an vorhandene sozialräumliche Strukturen und die Nutzung von dortigen Netzwerken und Multiplikatoren definiert.

Diese Ergebnisse zeigen, dass die Haltung der städtischen Beschäftigten und die Interessen und Anregungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Bürgerinitiativen eng beieinanderliegen.

So hat sich zwischenzeitlich „Köln mitgestalten – Netzwerk für Beteiligungskultur“ geschlossen. In einem Positionspapier formuliert das Netzwerk aus Bürgerinitiativen seine Erwartungen

an die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Köln (www.koelnmitgestalten.de). Im Kern steht der Wunsch, an der Erarbeitung eines Regelwerks für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern – ähnlich wie z.B. in der Stadt Heidelberg – beteiligt zu werden.

Besteht die Absicht die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern ernsthaft zu verbessern und eine gute Beteiligungskultur in Köln zu entwickeln, sollte den Erfahrungen anderer Städte und den Empfehlungen von überregionalen Institutionen wie dem Deutschen Institut für Urbanistik, dem Deutschen Städtetag oder der KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) gefolgt werden. D.h. **Leitlinien und Regeln für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in einem Prozess gemeinsam mit der Politik, der Stadtgesellschaft und der Verwaltung zu erarbeiten.**

Wichtig ist es, ein gemeinsames Verständnis für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern zu entwickeln. Dabei ist zu definieren, was geregelt werden muss und wie Kompetenzen verteilt werden. Dem Rat als demokratisch gewähltem Souverän dürfen einerseits durch die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern keine Kompetenzen entzogen werden. Andererseits müssen für die Bürgerinnen und Bürger ausreichende Handlungsspielräume sowie die zu berücksichtigenden Grenzen definiert werden. Deshalb wird vorgeschlagen, für die Entwicklung einer guten Beteiligungskultur in Köln einen mehrstufigen Leitlinienprozess durchzuführen.

Das Deutsche Institut für Urbanistik, der Deutsche Städtetag und die KGSt führen dazu folgendes aus:

„Kommunale Beteiligungskultur benötigt ebenso wie einzelne Beteiligungsprojekte zum Startschuss einen politischen Beschluss. [...] Ein Schritt in diese Richtung ist beispielsweise ein Beschluss zur Entwicklung von Leitlinien zur Bürgerbeteiligung.“¹

„Als mögliche Konsequenz aus einer Debatte über die Weiterentwicklung der Beteiligungskultur wird empfohlen, die daraus entwickelten weiteren Schritte und wesentliche Qualitätsstandards für unterschiedliche Typen von Planungsprozessen in Form von Leitlinien zusammenzufassen. Diese Leitlinien sollten möglichst vom Stadtrat beschlossen werden und damit als Grundlage für das Verwaltungshandeln und als Selbstbindung der Politik verbindlich eingeführt werden.“²

„Alle Kommunen [...] betonen, wie wichtig es ist, zwischen Politik und Verwaltungsspitze ein gemeinsames Grundverständnis zu erarbeiten und anschließend mit allen Akteursgruppen der Stadtgesellschaft die für alle geltenden Leitlinien zu erarbeiten.“³

¹ DIfU-Sonderveröffentlichung 2013: Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur: Bausteine, Merkposten und Prüffragen, Kapitel II: Veränderte Rolle und neue Aufgaben der Kommunalpolitik, Autorinnen/Autor: Dr. rer. pol. Stephanie Bock, Dr. rer. soc. Bettina Reimann, Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann

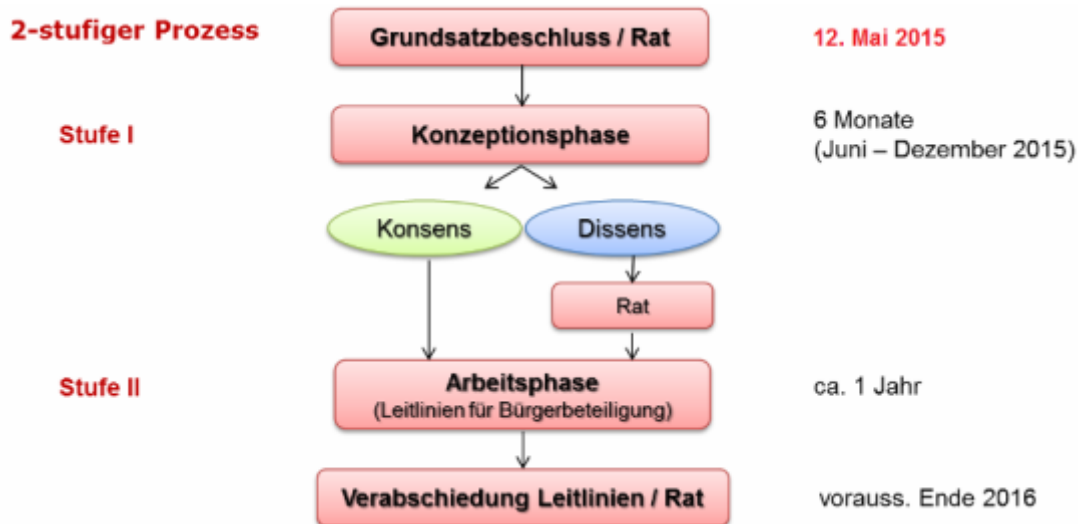
² Deutscher Städtetag - Arbeitspapier „Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung“, November 2012

³ KGSt-Bericht Nr. 3/2014, Leitbild Bürgerkommune – Entwicklungschancen und Umsetzungsstrategien

Leitlinienprozess zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern

Erfahrungen aus anderen Städten haben gezeigt, dass ein gemeinsam festgelegtes Verfahren erfolgsbestimmend für das anschließende Arbeitsergebnis bzw. dessen Akzeptanz ist. Deshalb wird vorgeschlagen, für die Entwicklung einer guten Beteiligungskultur in Köln einen mehrstufigen Leitlinienprozess durchzuführen.

Schematische Darstellung „Leitlinienprozess zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern“



Nach erfolgter Beschlussfassung durch den Rat findet zunächst eine Konzeptionsphase gefolgt von der Erarbeitung der Leitlinien und Regeln (Arbeitsphase) statt. Anschließend verabschiedet der Rat die Leitlinien und Regeln für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Köln. In jeder einzelnen Phase wird Wert auf Transparenz gelegt und dafür gesorgt, dass sowohl der Prozessverlauf als auch die einzelnen Arbeitsergebnisse veröffentlicht werden. Zu geeigneten Zeitpunkten sollen die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit zur Mitwirkung erhalten. Dabei sollen E-Partizipation und die Nutzung von Social Media verbunden mit Informations- und Diskussionsveranstaltungen in geeigneter Weise einbezogen werden.

Konzeptions- und Arbeitsphase

Die Konzeptionsphase wird wissenschaftlich durch das Deutsche Institut für Urbanistik (DIfU) begleitet und moderiert. Auf Basis einer Studie zu den praktizierten Beteiligungsformen in den Städten und Gemeinden ergänzt um qualitative Fallstudien u.a. am Beispiel Köln hat das DIfU die Veröffentlichung „Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur: Bausteine, Merkposten und Prüffragen – Anregungen für Kommunalverwaltungen und kommunale Politik“ herausgegeben.

Stadtgesellschaft, Politik und Verwaltung sollen aus Gründen der Arbeitsfähigkeit jeweils mit 6 Personen vertreten sein. Eine geschlechtsparitätische Besetzung des Gremiums soll sichergestellt sein.

Die Stadtgesellschaft wird durch Initiativen und Netzwerke beteiligt, die sich bereits für das Thema Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern engagiert haben, über Prozesserfahrung verfügen und gut vernetzt sind. Das Netzwerk Bürgerengagement hatte bereits im Kölner Konzept zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements (vom Rat im Dezember 2006 beschlossen) Qualitätskriterien und Handlungsempfehlungen zugunsten einer Weiterentwicklung der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern formuliert. Darüber hinaus wurde im Leitbild insbesondere von der Leitbildgruppe „Die attrak-

tive Stadtgestaltung“ das Thema Partizipation eingebracht. Das neu gegründete Netzwerk „Köln mitgestalten – Netzwerk für Beteiligungskultur“ setzt sich dafür ein, die Beteiligungskultur in Köln zu verbessern.

Wünschenswert ist, dass auch diejenigen Bürgerinnen und Bürger eine Gelegenheit zur Mitwirkung erhalten, die nicht bereits eine Funktion in einem kommunalpolitischen Gremium wahrnehmen oder einer der o.g. Initiativen angehören. Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, dass sich Bürgerinnen und Bürger um eine Mitarbeit im Konzeptionsgremium bewerben können und dann aus den eingegangenen Bewerbungen 3 Personen per Losverfahren bestimmt werden. Gegenüber einer reinen Zufallsauswahl besteht der Vorteil, dass bereits ein gewisses Interesse und Engagement bei den Bürgerinnen und Bürgern vorhanden ist und eine Bereitschaft zur Mitarbeit besteht.

Der **Rat** entsendet 5 Vertreterinnen und Vertreter in das Konzeptionsgremium. Seine grundsätzlichen Kompetenzen resultierend aus dem System der repräsentativen Demokratie bleiben unverändert. Zusätzlich stellt der Rat einen sechsten Platz im Konzeptionsgremium für eine Vertreterin bzw. einen Vertreter zur Verfügung die / der die Belange der Stadtbezirke repräsentiert. Die Vertreterin / den Vertreter für die Stadtbezirke bestimmen die Bezirksbürgermeister aus ihrer Mitte.

Die Mitarbeit ist ehrenamtlich. Eine Aufwandsentschädigung wird nicht gezahlt.

Für die **Verwaltung** werden ebenfalls 6 Personen an den Sitzungen des Konzeptionsgremiums teilnehmen. Darüber hinaus wird die externe Moderation bei der Organisation der Gremiensitzungen von der Verwaltung unterstützt.

Aufgabe des Konzeptionsgremiums ist es, innerhalb von 6 Monaten (6-8 Arbeitssitzungen) festzulegen, wer an der Erarbeitung von Leitlinien und Regeln für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Köln im Einzelnen zu beteiligen ist. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass die Vielfalt der Kölner Stadtgesellschaft (darunter auch Kinder- und Jugendliche, Migrantinnen und Migranten, Menschen mit Behinderungen usw.) einbezogen wird und niederschwellige Angebote zur Mitwirkung unterbreitet werden. Außerdem beschäftigt sich das Konzeptionsgremium damit, welche Arbeitsstrukturen zu bilden sind, wie lange der Prozess dauern soll, wie darüber kommuniziert wird und welche grundlegenden Fragestellungen zu bearbeiten sind. Dies beinhaltet beispielsweise auch die Fragen, was die Leitlinien leisten sollen, wie Kompetenzen verteilt sind, für welche Themen Verfahren zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern durchzuführen sind, wie die Ergebnisse in das Verwaltungshandeln und die politische Entscheidungsfindung einbezogen werden etc.. Das Konzeptionsgremium unterbreitet unter Beachtung des Vergaberechts Vorschläge für die wissenschaftliche Unterstützung und Moderation der Arbeitsphase sowie die anschließende Evaluation der Leitlinien und Regeln.

Ziel der Arbeitsphase ist es, Leitlinien und Regeln für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Köln zu entwickeln, die sowohl für die Stadtgesellschaft als auch für die Verwaltung und die Politik einen verlässlichen und transparenten Handlungsrahmen bieten und sachgerechte Entscheidungen befördern.

Dauer und Kosten

Die Konzeptionsphase soll innerhalb von 6 Monaten abgeschlossen werden. Die anschließende Erarbeitung der Leitlinien und Regeln für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern dauert entsprechend den Erfahrungen anderer Städte etwa ein Jahr. Geht man davon aus, dass der Prozess extern moderiert wird, ist mit Kosten von insgesamt rund 150.000 € verteilt auf die Jahre 2015 und 2016 zu rechnen. Dieser Betrag ist kalkuliert auf Basis eines Kostenvoranschlages vom DIfU für die Unterstützung in der Konzeptionsphase sowie Vergleichswerten aus anderen Städten und dem Kölner Bürgerhaushaltsverfahren. Die Mittel stehen vorbehaltlich der Genehmigung des Haushaltsplans 2015 bzw. 2016 im Teilfinanzplan 0101, Politische Gremien, Verwaltungsführung und internationale Angelegenheiten bei Teilplanzeile 13 (Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen) und bei Teilplanzeile 16 (sonstige ordentliche Aufwendungen) zur Verfügung.

Der Prozess soll Mitte 2015 mit der Konzeptionsphase beginnen und im Jahr 2016 mit einem Ratsbeschluss über die Leitlinien und Regeln für die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Köln abgeschlossen werden.

Dringlichkeitsbegründung

Der Rat der Stadt Köln hat bereits in seiner Sitzung vom 17.12.2013 beschlossen, die Bürgerbeteiligung in Köln systematisch weiterzuentwickeln und die Verwaltung beauftragt, Empfehlungen für einen Kölner Weg zum Ausbau und zur Verbesserung der Beteiligungskultur zu definieren. In einem beteiligungsintensiven Prozess innerhalb der Verwaltung wurden die vorliegenden Empfehlungen erarbeitet, auf die bereits in der Sitzung vom Hauptausschuss am 13.04.2015 hingewiesen wurde. Um nun zügig in die Umsetzungsphase zu gelangen, wird die Beschlussvorlage zur Sitzung des Rates am 12. Mai 2015 vorgelegt.