

Der **Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung** ist ein unabhängiges Beratungsgremium der Stadt Köln. Er berät und gibt Empfehlungen an Politik und Verwaltung zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung. Er leistet einen wichtigen Beitrag zur qualitativen Weiterentwicklung der Beteiligungskultur, mit Blick auf eine lernende Umsetzung sowohl der Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung als auch einzelner Formate und Methoden der Öffentlichkeitsbeteiligung. In dieser Funktion erarbeitet er auch anlass- und themenbezogene Positionspapiere. Das vorliegende Positionspapier #1 ist das Ergebnis aus drei Sitzungen des Beirates, in denen er sich intensiv mit den Grundlagen, nationalen und internationalen Beispielen und der Anwendung in Köln in Form von Präsentationen, Diskussionsrunden und Kleingruppenarbeit auseinandergesetzt hat.

POSITIONSPAPIER #1

Bürgerräte¹ für Köln

1 ANLASS

Bürgerräte werden vielerorts als neues Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung diskutiert und erprobt. Auch in der Stadt Köln wird dem Bürgerrat eine hohe Aufmerksamkeit entgegengebracht. Der Rat der Stadt Köln hat am 9. November 2021 ein Budget über 50.000 Euro für die Entwicklung und Etablierung von Bürgerräten in Köln (Modellentwicklung und Pilot) für 2022 beschlossen. Damit ergibt sich die Chance, die in Köln geführten Diskussionen über die zukünftige Rolle von Bürgerräten im demokratischen Zusammenhang durch konkrete praktische Erfahrungen zu bereichern und sie als Lernchance zu nutzen.

2 EINORDNUNG UND MOTIVATION

Der Bürgerrat ist ein Format, in dem eine zufällig ausgewählte Gruppe von Personen in einem moderierten Verfahren zu einem eingegrenzten Thema oder einer Fragestellung gemeinsam Empfehlungen oder Lösungen erarbeitet. In der Regel bestehen sie aus einer Abfolge von Präsenzveranstaltungen (in Zeiten von Corona auch: digitalen Veranstaltungen) und werden daher auch als *Bürgerratsverfahren* bezeichnet. Das besondere dieses Verfahrens ist, dass die Teilnehmenden Zufallsbürger*innen sind. Die Zusammensetzung der Teilnehmenden basiert hier also nicht auf dem üblichen Mechanismus „Selbstrekrutierung durch Betroffenheit“. Stattdessen werden hier Bürger*innen zufällig per Los ausgewählt. Damit wird mit Bürgerräten der Anspruch verbunden, dass in ihnen „unbefangene Laienbürger*innen“ oder „Individualbürger*innen“ zusammenkommen, die weniger interessensgeleitet sind, und damit auch Bürger*innen teilnehmen, die das normalerweise nicht tun würden. Zielsetzung ist, eine vielfältige Zusammensetzung der Teilnehmenden zu erreichen.²

Abgesehen von dieser Besonderheit sind Bürgerräte, wie vielzählige andere top-down initiierte Verfahren und Beteiligungsformate auch, ein Instrument der freiwilligen (informellen) Öffentlichkeitsbeteiligung: Bürgerräte dienen daher gleichermaßen dazu, die Öffentlichkeit zurate zu ziehen. Dies soll dazu dienen, Politik und Verwaltung durch eine gemeinsam erarbeitete Stellungnahme oder Empfehlung bei ihrer Entscheidungsfindung zu unterstützen. Bürgerräte haben

daher – auch wenn durch zufallsbasierte Rekrutierungsverfahren eine repräsentative Zusammensetzung der Teilnehmenden und damit ein „Querschnitt der Gesellschaft“ angestrebt wird – **lediglich Empfehlungscharakter**. Sie ersetzen damit nicht die durch die Kommunalwahlen legitimierten Beratungs- und Entscheidungsgremien.³ Hier unterscheiden sie sich nicht zu allen anderen praktizierten Verfahren und Formaten der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln, die sie ebenso wenig ersetzen, sondern allenfalls ergänzen sollen.

Daher empfiehlt der Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung, den Bürgerrat – wie jedes andere Beteiligungsformat auch – zunächst ganz nüchtern als ein Instrument zu betrachten, dessen Vorteile (oder Nachteile) nicht in ihm selbst zu finden sind, sondern darin,

- ob der Bürgerrat mit Blick auf die Zielsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung (gegebenenfalls in Kombination mit weiteren anderen Formaten) geeignet ist, und
- inwieweit der Bürgerrat (seine Eignung vorausgesetzt und ebenfalls mit Blick auf die Zielsetzungen) gut umgesetzt wird.

Beide Punkte sollten bei aller Euphorie für das Instrument nicht aus den Augen verloren werden, insbesondere dann, wenn das Instrument Neugierde erweckt und der Anlass das Instrument selbst zu sein scheint („Lösung sucht Anwendung“).

3 ERFOLGSFAKTOREN – DAS GILT ES ZU BEACHTEN

Der Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung hat einige Erfolgsfaktoren zusammengestellt, die aus seiner Sicht bei der Vorbereitung, Durchführung und bei der Verwendung der Ergebnisse eines Bürgerrates zu beachten sind. Aspekte, die auch für die Evaluation des geplanten Bürgerrates oder zukünftiger Bürgerräte herangezogen werden sollten.

3.1 VORBEREITUNG DES BÜRGERRATES

In den meisten Formaten oder Verfahren der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung werden interessierte oder betroffene Akteur*innen dazu aufgerufen, im Rahmen eines Planungs- und Entscheidungsvorbereitungsverfahrens zu planerischen Aspekten und Fragestellungen als Hinweis,-

¹ Der Begriff „Bürgerrat“ ist ein Fachbegriff, weshalb dieser auch in vorliegendem Positionspapier so genutzt wird. Ob der Begriff für Köln so verwendet oder gegendert werden soll, sollte vor der Durchführung eines ersten Bürgerrates entschieden werden.

² vgl. Fischer-Bollin, Peter (2021) (Hrsg.): Zukunftsmodell Bürgerrat? Potenzielle Grenzen losbasierter Bürgerbeteiligung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Vorwort): 6-7; vgl. www.buergerrat.de/ueber-buergerraete/was-ist-ein-buergerrat

³ vgl. Glaab, Manuela (2021): Innovative Formen der Bürgerbeteiligung. Welche Potenziale und Grenzen beinhalten Bürgerräte? In: P. Fischer-Bollin (Hrsg.): Zukunftsmodell Bürgerrat? Potenzielle Grenzen losbasierter Bürgerbeteiligung: 8-26

Ideen-, Vorschlags- oder Feedbackgeber zu fungieren. Die gesammelten Beiträge werden in ihrer Vielfalt ausgewertet, dokumentiert und als Abwägungsmaterial in den politisch-administrativen Entscheidungsvorbereitungsprozess eingebracht. Dies geschieht ohne den Anspruch, dass vorher aus der Gesamtheit der Beteiligten ein gemeinsamer Vorschlag oder eine Empfehlung erzeugt wurde. Bürgerräte hingegen erarbeiten Empfehlungen und Vorschläge für eine politische Entscheidung: Innerhalb der (möglichst) repräsentativ zusammengestellten Teilnehmerschaft findet zu einer vorgegebenen Frage oder einem Thema ein „stadtgesellschaftlicher Einigungsprozess“ in unmittelbarer Nähe eines Beschlussgremiums statt, das den Bürgerrat beauftragt hat. Im Glanze dieser „Repräsentativität“ und der „gemeinschaftlich erarbeiteten Empfehlungen“ **können Bürgerräte starke Kräfte auf das Beschlussgremium entfalten**, die aus Sicht des Beirates zwingend durch ein glasklares **Erwartungsmanagement** „geregelt“ werden müssen:

- So muss von Beginn an klar sein, dass das den Bürgerrat beauftragende Beschlussgremium sich explizit nicht daran bindet, die Ergebnisse des Bürgerrates zu übernehmen. Eine solche Selbstbindung würde das durch Wahlen legitimierte Gremium schwächen, da es faktisch seine Entscheidungskompetenz und -verantwortung delegiert.
- Zwingende Voraussetzung ist umgekehrt aber auch, dass das Beschlussgremium ein aufrichtiges Interesse hat und signalisiert, dem Ergebnis des beauftragten Bürgerrates angemessenes Gewicht in der politischen Entscheidungsfindung zu geben.
- Daher sieht der Beirat die **Rollenklärung** sowie die weiteren **Spielregeln** als ein zentrales Element der Vorbereitung eines Bürgerrates und des damit verbundenen Erwartungsmanagements. Dazu gehören beispielsweise Festlegungen darüber,
 - in welcher Form Bürgerratsergebnisse dem Beschlussgremium präsentiert werden, und
 - wie das Gremium zurückmeldet, ob und inwieweit Ergebnisse in ihre Entscheidungen berücksichtigt wurden.
- Dabei sollten die vereinbarten Rollen und Spielregeln grundsätzlich bis zum Abschluss des Bürgerratsverfahrens und somit gegebenenfalls auch über eine Legislaturperiode hinaus gelten.

Bürgerräte erfordern also schon bei der Vorbereitung ein sensibles Austarieren der Kräfte zwischen dem beauftragten Bürgerrat und dem beauftragenden Beschlussgremium. Dazu gehört auch, die **richtige Flughöhe des Themas und der**

Fragestellung im Blick zu behalten und sich deren Auswirkungen auf das Bürgerratsverfahren bewusst zu machen:

- So bergen bewusst sehr offene und / oder eher abstrakte Aufträge und Fragestellungen „auf großer Flughöhe“ an einen Bürgerrat das Risiko, dass dem Ergebnis erkennbar eine geringe Relevanz und Wirksamkeit für die geplante Entscheidung eingeräumt wird. Dies würde im Extremfall die Einrichtung eines Bürgerrates zu einem Sachverhalt oder einem Gremium grundsätzlich in Frage stellen.
- Andererseits können richtungsweisende Empfehlungen oder vorgelegte Entscheidungskriterien zu einem Sachverhalt eine hohe Relevanz in den anschließenden politischen Entscheidungen entfalten, und gleichzeitig eine geringere Bindungswirkung haben als detaillierte Entscheidungsvorgaben oder Empfehlungen in der Sache.

Die durch den Prozess erarbeiteten Antworten des Bürgerrates spiegeln so gesehen auch die Qualität der Fragen wider. Für ein ziel- und ergebnisorientiertes Arbeiten und Empfehlen eines Kölner Bürgerratsverfahrens ist die **Klarheit und Präzision der zu bearbeitenden Frage** also wesentlich.

Bürgerratsverfahren treten an, mittels des Instrumentes Zufallsauswahl (zum Beispiel Ziehung aus dem Melderegister) und der anschließenden Einladung der per Zufall gezogenen Bürger*innen eine die Stadtgesellschaft repräsentierende Teilnehmerschaft zusammenzustellen.⁴ Der Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung weist daher darauf hin, dass die für die Realisierung verantwortlichen Akteur*innen von Bürgerratsverfahren in Köln **besonderen Wert darauf legen und transparent machen müssen, welches Losverfahren sie anwenden und wie sie die ausgelosten Bürger*innen anschließend ansprechen wollen:**

- Es muss darauf geachtet werden, dass in Abhängigkeit des Auftrages beziehungsweise des Themas und den Fragestellungen des Bürgerrates **das Losverfahren themen- und zielgruppenspezifisch konzeptioniert** wird.
- Dabei sollten – wenn möglich – auch tatsächlich betroffene (thematische und / oder regionale) Zielgruppen Teil der Grundgesamtheit des Losverfahrens sein. Daher muss im Rahmen der Vorbereitung dringend die Frage geklärt werden, welche Kölner*innen vom beauftragten Thema betroffen sind.

Das Spannungsfeld zwischen der angestrebten Repräsentativität auf der einen Seite und der Betroffenheit auf der anderen Seite muss abgewogen werden – letztendlich auch dahingehend,

⁴ vgl. Allianz Vielfältige Demokratie (o.J.): Bürgerbeteiligung mit Zufallsauswahl. Das Zufallsprinzip als Garant einer vielfältigen demokratischen Beteiligung: ein Leitfaden für die Praxis.



- ob der Bürgerrat das richtig gewählte Instrument ist, wenn durch das Losverfahren „Betroffenheit“ nicht eingebunden werden kann (was ja ein konstituierendes Merkmal des Bürgerrates ist) aber eingebunden werden soll, oder
- inwieweit der Bürgerrat durch weitere Formate, die eine Offenheit gegenüber Betroffenheit ermöglichen, ergänzt und damit zu einem crossmedialen Verfahren ausgebaut wird, und / oder
- inwieweit Betroffene im Bürgerrat als Expert*innen für die Betroffenheitsperspektive(n) angehört und demzufolge eingeladen werden.

Daher ist es auf alle Fälle erforderlich, dass die Zusammensetzung(smechanismen) des Bürgerrats jeweils transparent gemacht werden. Verfahrenstransparenz ist also dringend einzuhalten.

Weiterhin ist aus Sicht des Beirates darauf zu achten, dass durch die Rekrutierung nicht neue Ungleichheiten aufgebaut und in den Bürgerrat „übernommen“ werden. Daher ist es notwendig (unabhängig vom Losverfahren), dass **Barrieren zur Teilhabe** – etwa mögliche Ängste oder Vorbehalte, sich als Mitglied im Bürgerrat zu engagieren – erfasst und abgebaut werden:

- Dazu gehört insbesondere, Informationen zum geplanten Bürgerrat verständlich und zielgruppengerecht aufzubereiten.
- Informationen sollen grundsätzlich dazu dienen, Vertrauen zwischen den drei Beteiligten Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft und zum Bürgerrat aufzubauen.

Dafür sind Ressourcen bereitzustellen und entsprechend einzuplanen. Darüber hinaus sind aber auch (zeitliche, personelle und finanzielle) Ressourcen einzuplanen, um die die konkrete **Zugänglichkeit und Teilhabe** am Bürgerrat zu organisieren. Wichtige Fragen, die zur Vorbereitung eines Bürgerrates dienen, sind daher unter anderem folgende, die im Übrigen auch für die oben erwähnte Rekrutierung von Relevanz sind:⁵

- Ist ein Fahrservice vorgesehen?
- Ist eine Aufwandsentschädigung vorgesehen?
- Ist eine Kinderbetreuung vorgesehen?
- Werden Mittler*innen benötigt?
- Werden Dolmetscher*innen benötigt?
- Sind geeignete (barrierefreie) Orte vorhanden?
- Welche passenden Zeitfenster für das Bürgerratsverfahren gibt es?

⁵ Weitere Punkte, die die Rekrutierung der Teilnahme beeinflussen, hat der Beirat im folgenden Abschnitt 3.2 „Durchführung des Bürgerrates“ festgehalten.

Besonders die **Auswahl der Orte und Zeiten der Bürgerratssitzungen sind wesentliche Gestaltungselemente** auch hinsichtlich der Mitwirkungsbereitschaft der Ausgelosten.

Für die Beantwortung dieser Fragen und die konkrete Konzeptionierung und Vorbereitung des Bürgerrates sind daher Ansprechpersonen mit den entsprechenden **Methodenkompetenzen** beziehungsweise Ressourcen für die Einbindung externer Expertise und Unterstützung notwendig.

3.2 DURCHFÜHRUNG DES BÜRGERRATES

Für die Durchführung sind ebenfalls erfolgskritische Aspekte zu beachten, die zuteilen bereits bei der Vorbereitung (vergleiche 3.1.) mitgedacht werden müssen.

Grundsätzlich sollen Bürgerratssitzungen durch eine **angenehme, wertschätzende Atmosphäre und Kommunikationsstile** geprägt sein, wozu auch ein entsprechendes Catering gehört. Darüber hinaus haben insbesondere die **Stärkung und Befähigung der ausgelosten Teilnehmenden** (Empowerment) im Mittelpunkt der Durchführung zu stehen:

- Insbesondere den Ausgelosten, denen Teilnahmeangebote generell oder der Bürgerrat als Format fremd sind, die sich beispielsweise daher nicht trauen, das Wort zu ergreifen, müssen Angebote zur Stärkung und Ermutigung unterbreitet und durch eine niedrigschwellige Gestaltung der Sitzungen unterstützt werden.
- Der Bürgerrat und seine Mitglieder müssen zudem in die Lage versetzt werden, die für den Beratungsgegenstand notwendige Beurteilungs- und Beratungskompetenz zu erlangen:
- Es sind daher fachliche Inputs von Expert*innen und / oder Interessenträger*innen vorzusehen.
- Ebenso sind Logiken und Vokabular des politisch-administrativen Handelns in verständlicher Weise zu übersetzen.

Bei der Durchführung ist weiterhin zu beachten, dass sich einerseits ein **breites Meinungsspektrum** entfalten kann, das durch die Art der Auswahl und die methodische Gestaltung zum Ausdruck kommt. Mit der Art und Weise der methodischen Gestaltung und Begleitung muss also gewährleistet werden, dass alle Mitwirkenden tatsächlich einbezogen und gehört werden.

Andererseits ist darauf zu achten, dass die Teilnehmenden in den Bürgerratssitzungen **zielorientiert arbeiten**:

- Im Arbeitsprozess ist die Orientierung an dem Arbeitsziel, das bei der Einsetzung des Bürgerrates definiert wurde („Fragestellung“), immer im Blick zu behalten.
- Eine kontinuierliche Beobachtung der Arbeitsschritte, ihrer Ergebnisse und der Beachtung der eigentlichen



Arbeitsziele sollte planvoll stattfinden und vonseiten der methodischen Begleitung wie der Mitwirkenden des Bürgerrates reflektiert werden.

Die Begleitung muss daher von einer hohen **Methodenkompetenz und -vielfalt** geprägt sein:

- Aufgrund unterschiedlicher Zielgruppen beziehungsweise der (ausgelosten) Vielfalt der Teilnehmenden sind adäquate Methoden (zum Beispiel „Dynamic Facilitation“⁶) auszuwählen und dem Prozess dienlich anzupassen.
- Letztlich müssen alle Teilnehmenden durch die methodische Ausrichtung gleichermaßen mitwirken können und wollen (Empowerment).
- Dazu gehört eine Methodenumsetzungskompetenz, sprich: Das Begleitpersonal muss auch über eine fundierte Moderationskompetenz verfügen.

Gerade weil die Geschlossenheit (Teilnahme nur durch Losverfahren) des Bürgerrates ein konstitutives Element ist, muss während der Durchführung des Bürgerratsverfahrens auf **Nachvollziehbarkeit** geachtet werden:

- Nicht nur Endergebnisse für das auftraggebende Beschlussgremium beziehungsweise für die interessierte Öffentlichkeit sind zu sichern, sondern auch die „Wege“ und „Dynamiken“ des Bürgerrates sollten festgehalten werden.
- Neben der eigentlichen „Empfehlung“ beziehungsweise „Antwort auf die Fragestellung“ sind daher auch der Prozess der Entscheidungsfindung, zwischenzeitliche Kontroversen und die Art ihrer Schlichtung für die politischen Entscheidungsträger*innen transparent und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Nicht nur für die Vorbereitung und Planung (vergleiche 3.1) wird genügend Zeit benötigt, um eine gute methodische und ergebnisorientierte Ausrichtung des Bürgerrates zu erreichen. Auch für die Durchführung müssen **hinreichende Ressourcen** (Personal und Kompetenzen) zur Verfügung stehen, sowohl aufseiten der Fachverwaltung als auch bei den ggf. für die Organisation und Begleitung beauftragten Dienstleister*innen.

3.3 UMGANG MIT DEN BÜRGERRATS-ERGEBNISSEN

Bereits im Abschnitt 3.1 „Vorbereitung des Bürgerrates“ wurde dargelegt, dass der Umgang mit den Ergebnissen von Beginn an eine der, wenn nicht *die* erfolgskritischste Fragestellung des Bürgerrates ist, die es zu beantworten gilt. Gerade weil der Bürgerrat von einem Beschlussgremium aufgefördert wird (werden sollte!), eine Empfehlung zu einer entscheidungswichtigen Fragestellung zu erarbeiten, muss die Klarheit und Transparenz über den Umgang mit den Ergebnissen immanenter Bestandteil des Bürgerrates sein. Ein entsprechendes Erwartungsmanagement in Richtung (der zu

rekrutierenden) Teilnehmenden, der Politik, und der beobachtenden und zu informierenden Öffentlichkeit ist daher eine zentrale Aufgabe. Zielsetzung des Erwartungsmanagements ist,

- dass für das Beschlussgremium transparent und nachvollziehbar ist, welche Kriterien und Argumente die Empfehlungen oder Vorschläge des Bürgerrates begründen und inwieweit es dazu im Bürgerrat auch abweichende Positionen gab. Nur dann kann sich das Beschlussgremium in der gewünschten Weise qualifiziert mit der Stellungnahme des Bürgerrates auseinandersetzen.
- dass umgekehrt das Beschlussgremium transparent macht, wie es sich mit dem Ergebnis des Bürgerrates auseinandergesetzt hat, inwieweit Kriterien und Begründungen gleichermaßen oder unterschiedlich angenommen werden und dies die Beschlussfassung des Gremiums geprägt hat.

Somit erfordert die Einsetzung eines Bürgerrates vergleichbare Anforderungen und Zusagen zu Transparenz und Verfahrensregelungen in Bürgerrat und Beschlussgremium. Dies schließt auf der Entscheidungsseite auch verbindliche Zusagen ein, in welchem Ablauf und Terminplan der Sachverhalt nach Vorlage des Bürgerrat-Ergebnisses entschieden wird.

Die genannten Aspekte zur Verwendung der Ergebnisse eines Bürgerrates haben wesentlichen Einfluss darauf, ob ein Bürgerrat erfolgreich ist und auch so wahrgenommen wird. Sie sollten daher bereits sehr frühzeitig bedacht und geklärt werden. So ist empfehlenswert, diese schon bei der Prüfung zu klären, ob ein Bürgerrat zu einem Vorhaben ein geeignetes Teilnehmendenformat sein kann und wie Auftrag und Vorgehensweise geplant und vereinbart werden.

3.4 EVALUATION

Der Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung empfiehlt, die Evaluation – und damit die Erfolgskriterien entlang derer eine systematische Beobachtung erfolgen soll – als festen Bestandteil des geplanten und folgender Bürgerratsverfahren vorzusehen, um daraus Schlüsse für zukünftige Kölner Bürgerräte ziehen zu können. Dabei sollten die hier erläuterten Erfolgsfaktoren Berücksichtigung finden.

3.5 LESEEMPFEHLUNG

Lokale Bürgerräte in Deutschland: www.buergerrat.de/hintergrund/lokale-buergerraete-in-deutschland/

Strohmann, Linus (2020): [...] Die Methode »Aufsuchende Losverfahren« [...] www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/informieren-mitmachen/beitraege-themenschwerpunkte/einzelansicht-beitraege-themenschwerpunkte/article/wenn-die-demokratie-an-der-tuer-klingelt-die-methode-aufsuchende-losverfahren/

⁶ Erklärung z. B. meisterbar.de/dynamic-facilitation/

