

# Zwischenbericht Dokument 3

## Evaluation „Leitlinien“ Köln - Befragung Bewertung Start der Pilotphase

---



Deutsches Forschungsinstitut  
für öffentliche Verwaltung

10. 01. 2020

### Inhalt

1. Die Befragung „Bewertung des Starts der Pilotphase“ .....	1
1.1. Beteiligte Akteure und Teilnahme an der Erhebung .....	1
1.2. Darstellung und Analyse der Ergebnisse .....	2
2. Ergebnisse der Abfrage .....	3
2.1. Nutzen und Aufwand wichtiger Elemente bzw. Instrumente der Pilotphase .....	3
2.2. Bewertung des bisherigen Verlaufs der Pilotphase im Hinblick auf wichtige Merkmale (Qualitätskriterien) .....	8
2.3. Bewertung des Beitrags der wichtigen Akteure .....	11
2.4. Eignung und „Erfolg“ der Pilotverfahren .....	15
2.5. Probleme im bisherigen Verlauf der Pilotphase .....	19
2.6. Anwendung der Leitlinien bei künftigen Planungsverfahren .....	22

### 1. Die Befragung „Bewertung des Starts der Pilotphase“

Ziel der Befragung „Bewertung des Starts der Pilotphase“ war es, eine Zwischenbilanz der Pilotphase zu ermöglichen, auch wenn sich die meisten der Pilotverfahren erst in einer frühen, teilweise sehr frühen, Phase befinden. Als am besten geeignetes Verfahren erschien eine Bewertungsabfrage bei den zentralen Akteuren der Entwicklung und Erprobung der Leitlinien, eine Methodik, die z.B. auch im Falle des Common Assessment Framework (CAF) der EU<sup>1</sup>, eines Qualitätsbewertungsinstruments, das u.a. an der Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer<sup>2</sup> entwickelt worden ist, angewendet wird. Ein großer Vorteil dieses Instrumentes ist es, dass nicht allein Stärken und Schwächen, sondern, wiederholt eingesetzt, im vorliegenden Fall am Ende der Pilotphase, Entwicklungen, im besten Fall Verbesserungen, ermittelt werden können.

#### 1.1. Beteiligte Akteure und Teilnahme an der Erhebung

An der Befragung haben die Mitglieder des Beirats für Öffentlichkeitsbeteiligung teilgenommen, , d.h. Vertreter der (organisierten) Zivilgesellschaft, der Politik und der Verwaltung sowie das Büro der Oberbürgermeisterin (soweit es mit Öffentlichkeitsbeteiligung befasst ist) und externe Dienstleister

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. [https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Steuerung/Qualitaetsmanagement/caf/caf\\_node.html](https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Steuerung/Qualitaetsmanagement/caf/caf_node.html).

<sup>2</sup> ehem. „Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft“ (DHV)

wie die Kölner Freiwilligenagentur (beauftragt mit der Unterstützung und Durchführung der Pilotverfahren) und die Agentur ZebraLog (beauftragt mit der Entwicklung der Leitlinien und Konzeption von Beteiligungsverfahren).

Eine Rücklauf- oder Beteiligungsquote im herkömmlichen Sinne, d.h. das Verhältnis zwischen angesprochenen Personen und ausgefüllten Fragebogen kann im Falle der vorliegenden Erhebung nicht ermittelt werden. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass nicht alle Personen bzw. Akteure, die angesprochen worden sind, in gleicher Weise in den Start der Pilotphase involviert waren. Die folgende Übersicht (Tabelle) ist daher, aufgrund der Zahl der Beantwortung der Fragebögen, im Grunde ein Indikator für die Involvierung bzw. das Engagement im Rahmen des Beginns der Pilotphase<sup>3</sup>:

Akteur-Gruppe	Vollständig ausgefüllt	Teilweise ausgefüllt
ZebraLog	3	
BÖBvw	3	
Verwaltung <sup>4</sup>	3	
Politik	2	1
Zivilgesellschaft	1	
BÖBkfa	3	
<i>Summe</i>	<i>15</i>	<i>1</i>

Auffallend ist zunächst, dass aus der Gruppe der zivilgesellschaftlichen Mitglieder des Beirats für Öffentlichkeitsbeteiligung nur eine Person den Fragebogen beantwortet hat. Da sich diese Gruppe im Beirat als sehr aktiv in die Diskussionen über die Öffentlichkeitsbeteiligung der Stadt Köln einbringt, ist die Zurückhaltung dieser Gruppe bei der Befragung erstaunlich. Als Gründen nannten die Personen zeitliche Gründe oder eine kritische Haltung zur Befragungsmethode.

## 1.2. Darstellung und Analyse der Ergebnisse

Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt in zwei bzw. drei Stufen für jede der behandelten Fragestellungen (z.B. Nutzen und Aufwand für die eingesetzten Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung):

1. In einem ersten Schritt werden die Ergebnisse durch statistische Kennzahlen dargestellt und durch Vergleich eine Einordnung der Ergebnisse ermöglicht. In der Regel geschieht dies durch die Wiedergabe des arithmetischen Mittels<sup>5</sup>  
Die Ergebnisse der Analyse werden grafisch durch Balkendiagramme dargestellt.
2. In einem zweiten Schritt werden die Ergebnisse mittels weiterer Kennzahlen analysiert, indem geprüft wird, wie einheitlich oder unterschiedlich die Bewertungen sind. Zu diesem Zweck wird angegeben:
  - a. Der jeweils niedrigste abgegebene Wert (der kleinste Wert „1“ steht z.B. für „sehr gut“), gekennzeichnet durch das Siglum „Min“ (für Minimum).

<sup>3</sup> Unterschieden wird zwischen vollständig ausgefüllten Bewertungsbögen, und Fragebögen, die nicht vollständig beantwortet wurden. Mindestangabe waren drei Fragen.

<sup>4</sup> In dieser Befragtengruppe sind sowohl Beiratsmitglieder als auch Nicht-Mitglieder vertreten, die Projektverantwortung bei einem der Pilotverfahren übernommen haben.

<sup>5</sup> Das arithmetische Mittel bzw. der Mittelwert gibt die zentrale Tendenz einer Verteilung von Werten wieder, d.h. es wird sehr prägnant deutlich, ob eine Mehrheit positiv oder negativ bewertet hat, vgl.

<https://www.springer.com/de/book/9783662100318>.

- b. Der jeweils höchste abgegebene Wert („5“ steht z.B. für „sehr schlecht“), gekennzeichnet durch das Siglum „Max“ (für Maximum).
  - c. Die Standardabweichung (gekennzeichnet durch „Stabw“) als Maß für die Unterschiedlichkeit der Bewertungen.<sup>6</sup> Hohe Bewertungen signalisieren große Unterschiede, im Extremfall 50% Bewertungen mit „1“ und 50% mit „5“. Niedrige Bewertungen bedeuten keinen Unterschied, wenn z.B. alle Bewertungen gleich sind, z.B. „3“, dann ergibt sich für die „Stabw“ ein Wert von „0“ (Null).
3. In einem dritten Schritt werden die Ergebnisse, sofern dies möglich ist, miteinander in Verbindung gebracht, z.B. inwieweit es einen Zusammenhang zwischen Aufwand und Ertrag gibt.

## 2. Ergebnisse der Abfrage

### 2.1. Nutzen und Aufwand wichtiger Elemente bzw. Instrumente der Pilotphase

Die folgenden beiden Fragen eröffneten den Fragebogen zur Bewertung des Starts der Pilotphase zur Erprobung der Pilotphase der Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung:

1. Wie bewerten Sie den Nutzen der folgenden Elemente bzw. Instrumente für Ihre Arbeit / Tätigkeit?
2. Wie bewerten Sie aus Ihrer Sicht Ihren persönlichen Aufwand der folgenden Elemente bzw. Instrumente?

Abstufen konnten die Befragungsteilnehmenden ihre Bewertungen auf einer 5-Punkte Skala von 1 = „sehr hoch“ bis 5 = „sehr gering“ (Nutzen) bzw. 1 = „sehr gering“ bis 5 = „sehr hoch“ (Aufwand).

Bewertet werden konnten jeweils die folgenden Elemente bzw. Instrumente:

- Planungsworkshops (Vorbereitung, Teilnahme und Nachbereitung)
- (Erarbeitung) Beteiligungskonzept
- Pilotgremien (Behandlung der Vorhaben in BV und AUG)
- Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Erstellen von Presstexten)
- Beteiligungsportal (z.B. Erstellung von redaktionellen Inhalten)
- Online-Beteiligung
- Beteiligungsveranstaltungen (Informationsabende, World-Cafés, etc.)

Vergleicht man die Bewertungen (Nutzen und Aufwand) aller an der Befragung Teilnehmenden (Stand 01.10.2019) durch die Mittelwerte aller sechs betrachteten Elemente bzw. Instrumente, so lassen sich drei unterschiedliche Gruppen identifizieren:

---

<sup>6</sup> Die Standardabweichung (Stabw) ist das am häufigsten verwendete Maß für die Stärke der Variabilität zwischen Messergebnissen, [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-662-48986-4\\_2881](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-662-48986-4_2881).

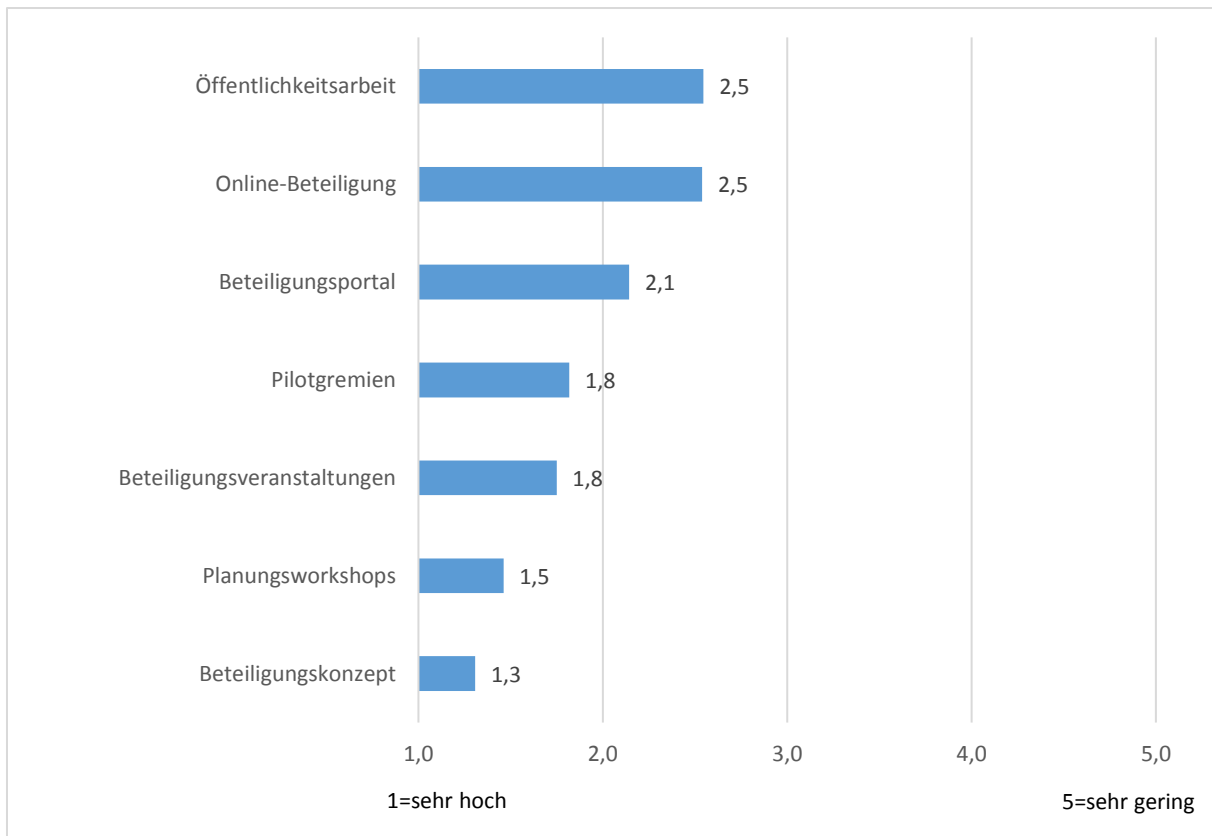


Abb. 1a): **Nutzen** wichtiger Elemente / Instrumente der Öffentlichkeitbeteiligung, Mittelwerte, geordnet (absteigend) nach Bewertung des Nutzens

Erfahrungen mit Planungsworkshops und der Erarbeitung von Beteiligungskonzepten gab es zum Zeitpunkt der Befragung für die Projekte „Kulturraum Kölner Friedhöfe 2025“, „Fußverkehrskonzept Severinsviertel“, „Rendsburger Platz“, sowie teilweise für das „Förderkonzept kulturelle Teilhabe“. Konkrete Beteiligungserfahrungen lagen dagegen nur für die beiden erstgenannten Projekte vor.

Aufgrund dieses Abfrageergebnisses könnten zwei erste, unter dem Vorbehalt weiterer Erfahrungen stehende, Hypothesen formuliert werden:

1. Je mehr Erfahrungen mit den Elementen des Ablaufs einer ÖB nach dem Leitlinienkonzept gemacht worden sind, desto positiver werden diese bewertet. Dies gilt in erster Linie für die Aspekte „Planungsworkshops“, „(nachfolgende Erarbeitung) Beteiligungskonzept“ sowie „Behandlung der Konzepte in den Pilotgremien“.
2. Die „logische“ Abfolge: Zunächst 1) Durchführung eines Planungsworkshops, dann 2) Erarbeitung eines Beteiligungskonzepts basierend auf den Ergebnissen eines Planungsworkshops, 3) Behandlung des Beteiligungskonzepts in den relevanten politischen und Fachgremien und dann 4) Durchführung der konkreten Bildungsmaßnahmen hat sich bislang erfolgreich bewährt.

Grundsätzlich werden alle Beteiligungsinstrumente in der Tendenz positiv bewertet (Mittelwerte „besser“ als „3“). Das gleiche gilt auch für die Bewertung des Aufwands, der mit den Instrumenten verbunden wird. Keines der Instrumente bzw. Elemente wird mit „schlechter als 3“ bewertet:

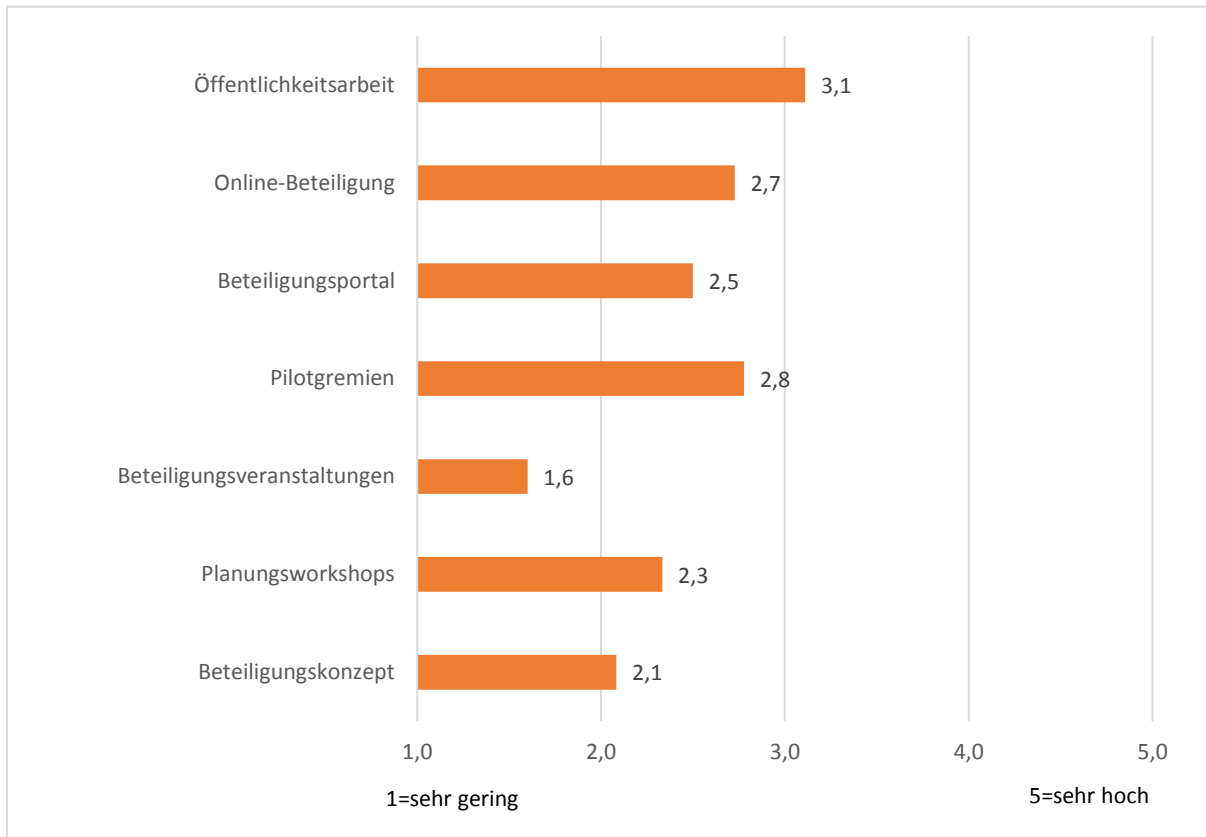


Abb. 1b): **Aufwand** wichtiger Elemente / Instrumente der Öffentlichkeitbeteiligung, Mittelwerte, geordnet nach Bewertung des Nutzens (Absteigend)

Setzt man die beiden Aspekte Aufwand und Nutzen ins Verhältnis, so kommt man zu den folgenden Schlussfolgerungen:

Zunächst fällt eine erste Gruppe von Instrumenten auf (*Planungsworkshops, Beteiligungskonzept, Pilotgremien und Beteiligungsveranstaltungen*), bei denen die Einschätzung des Nutzens hoch ist. Hier werden Mittelwerte von 1,3 („sehr hoch“) bis 1,5 („hoch“) abgegeben. Die Bewertung des Aufwands wird für die, was den Ertrag anbelangt, gut bewerteten Kriterien ebenfalls sehr positiv eingeschätzt, d.h. **Nutzen sehr hoch und Aufwand gering**.

Die am wenigsten positiv bewerteten beiden Elemente / Instrumente, *Öffentlichkeitsarbeit und Online-Beteiligung*, weisen die geringsten Bewertungen für den Nutzen auf (2,5 und 2,7) bei gleichzeitig relativ hoher Bewertung des Aufwands (2,8 bzw. 3,1). Das Verhältnis von Aufwand und Nutzen ist bei diesen beiden Elementen / Instrumenten damit am wenigsten günstig.

Die detaillierte Betrachtung der Bewertungen des Nutzens (siehe Abbildung nächste Seite) zeigt, dass einige der betrachteten Instrumente z.T. unterschiedlich bewertet werden. Insbesondere in der Gruppe „Politik“ wird der Nutzen einiger der Elemente bzw. Instrumente nicht positiv bewertet:

- Online-Beteiligung
- Öffentlichkeitsarbeit
- Beteiligungsportal

Vergleichsweise hohe Einschätzungen des Aufwands erfolgten insbesondere aus der Gruppe „BÖBvw“ (vor allem im Hinblick auf die Pilotgremien), teilweise kamen hohe Aufwandsbewertungen auch aus der Gruppe „ZebraLog“.

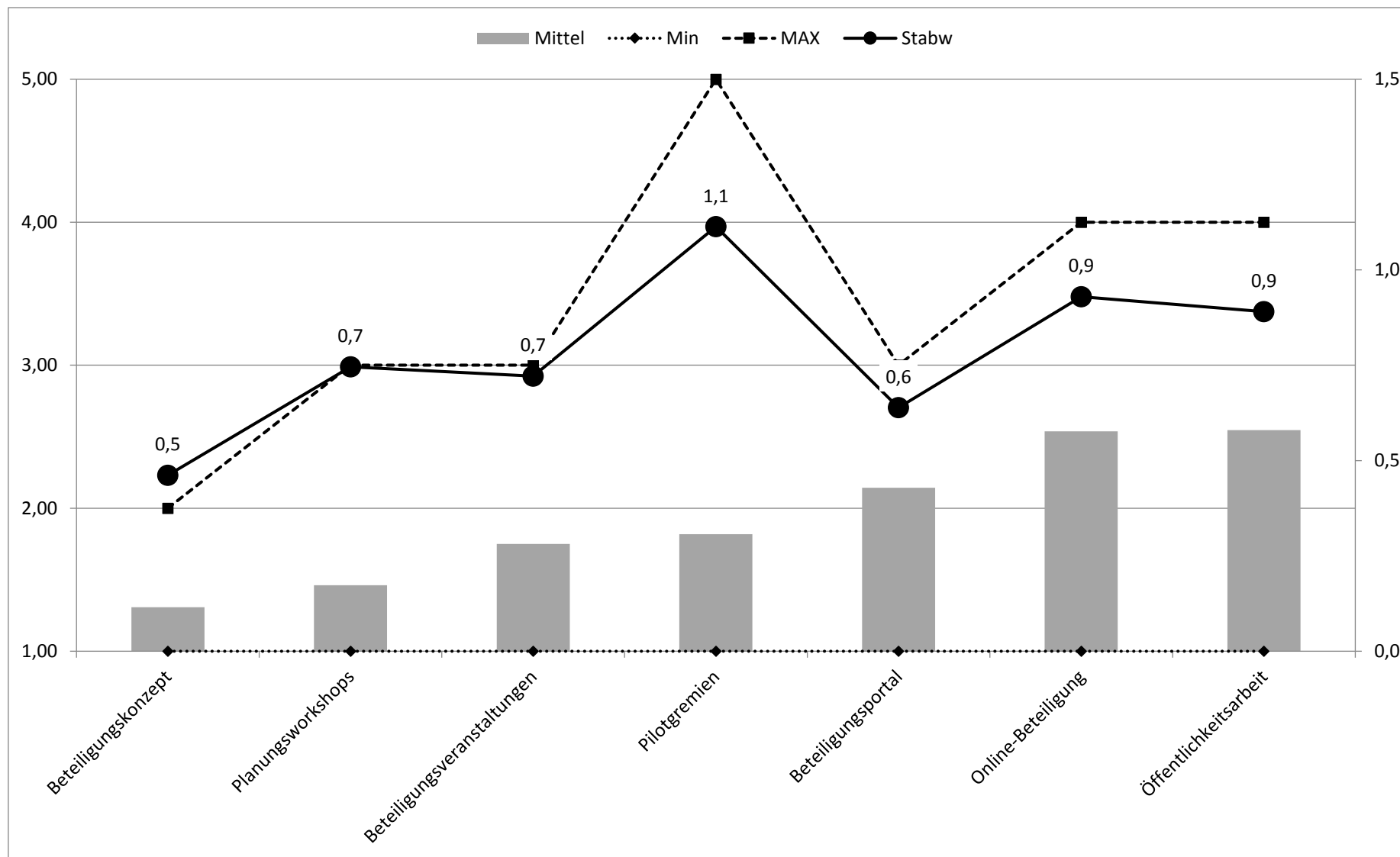


Abb. 2.a): Detaillierte Betrachtung der Bewertungen **Nutzen** der Elemente bzw. Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung, 1 = „sehr hoch“ / 5 = „sehr gering“, Linke Achse: Mittelwert, Minimum, Maximum. Rechte Achse: Standardabweichung, Abnehmender Nutzen von links nach rechts.

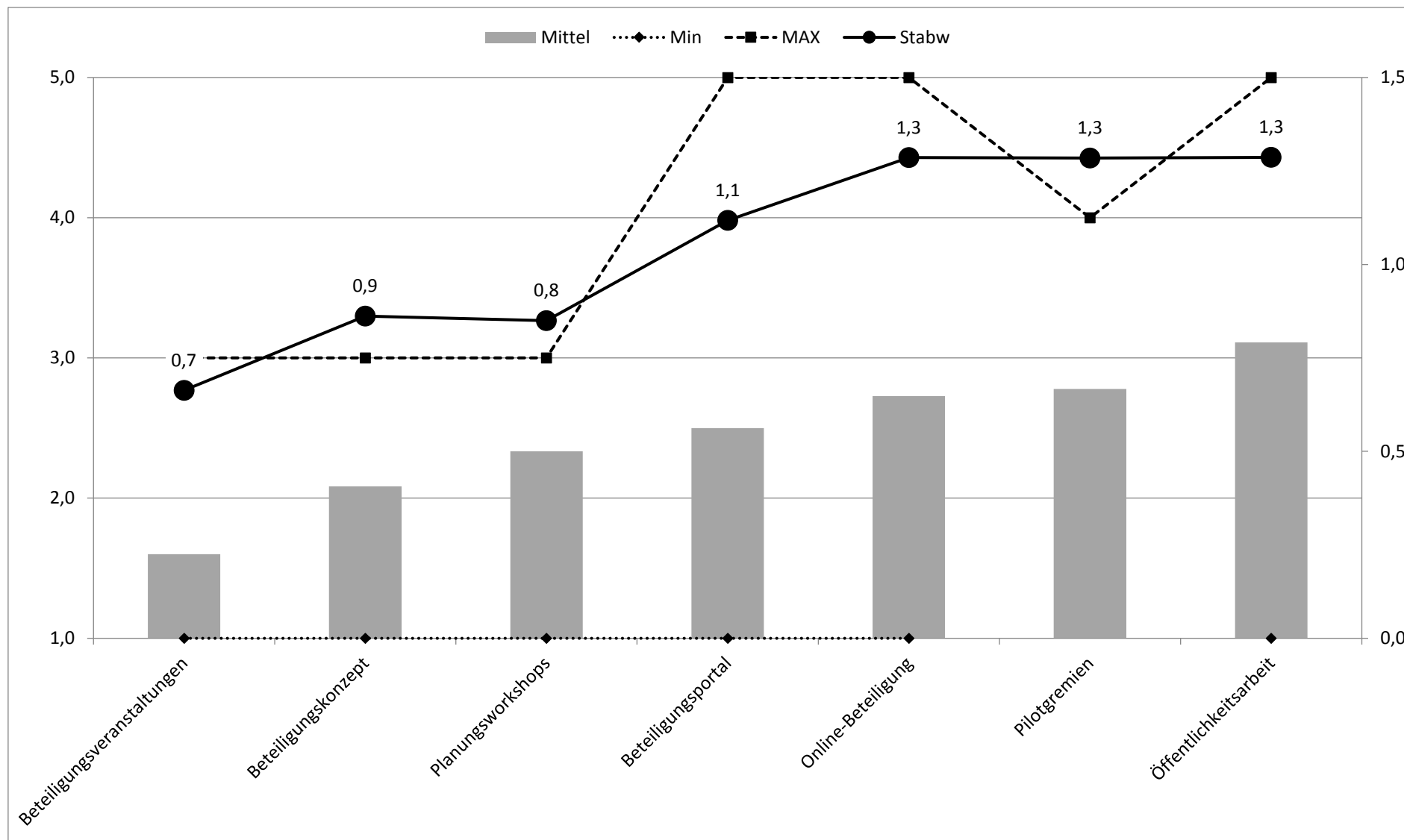


Abb. 2.b): Detaillierte Betrachtung der Bewertungen des **Aufwands** der Elemente bzw. Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung, 1 = „sehr gering“ / 5 = „sehr hoch“, Linke Achse: Mittelwert, Minimum, Maximum. Rechte Achse: Standardabweichung, Abnehmender Aufwand von links nach rechts.

Abschließend konnten die Teilnehmenden noch schriftliche Kommentare zum Thema „Nutzen und Aufwand“ machen (offene Texteingabe):

- *„Der Aufwand für die Planungsworkshops und dem Beteiligungskonzept hat sich mit der Zeit immer mehr reduziert.“*
- *„Nutzen und Aufwand stehen für mich in einem ausgewogenen Verhältnis.“*
- *„Die genannten Elemente sind am Beirat vorbeigelaufen. Was teils so geplant gewesen ist (BV und AUG), teils aber überraschend ist (Beteiligungskonzepte).“*
- *„Wir benötigen für die Pilotphase länger als das veranschlagte Jahr.“*

## 2.2. Bewertung des bisherigen Verlaufs der Pilotphase im Hinblick auf wichtige Merkmale (Qualitätskriterien)

Dritte Frage der Erhebung und Abfrage zwölf inhaltlicher Aspekte:

3. Wie bewerten Sie den (bisherigen) Verlauf der Pilotphase im Hinblick auf...
  - die Aktivierung schwer erreichbarer bzw. beteiligungsferner (Ziel-)Gruppen?
  - die Aktivierung größerer Teile der Bevölkerung?
  - Interessen und Perspektiven möglichst aller von dem Projekt betroffenen Gruppen?
  - Einfacher Zugang zur Beteiligung (alle Personengruppen konnten sich ohne Barrieren einbringen)?
  - Verbesserung der Transparenz über die Planungsvorhaben?
  - Frühzeitige und Transparente Information und Kommunikation Klarheit über Entscheidungsspielräume?
  - Begegnung der Akteure auf Augenhöhe?
  - An der Lösung orientierte Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Akteuren?
  - fachliche Verbesserung der Planung?
  - Klarheit über Weitergabe des Beteiligungsergebnisses?
  - Vermeidung / Lösung von Konflikten?

Gemessen wurde auf einer 5-Punkt Skala von 1 = „sehr gut“ bis 5 = „sehr schlecht“.

Die folgende Übersicht der Ergebnisse beider Themenblöcke zusammen gibt die Kriterien nach der Höhe der Bewertung wieder. Ergebnisse deutlich höher als der Wert „3“ (ab 3,5) sind durch rote Balken gekennzeichnet, die signalisieren sollen, dass die Bewertung hier in einem nicht mehr guten Bereich ist. Ergebnisse in der Nähe des mittleren Wertes „3“ (2,5 bis 3,5) sind gelb markiert. Werte ab 2,5 und darunter (d.h. positiver) sind grün wiedergegeben.

Dabei zeigt sich, dass zwei Aspekte eher kritisch bewertet werden:

- die Aktivierung schwer erreichbarer bzw. beteiligungsferner (Ziel-)Gruppen
- die Aktivierung größerer Teile der Bevölkerung

**Positiv bewertet werden dagegen die Kriterien:**

- Vermeidung / Lösung von Konflikten
- fachliche Verbesserung der Planung
- Begegnung der Akteure auf Augenhöhe
- An der Lösung orientierte Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Akteuren
- Verbesserung der Transparenz über die Planungsvorhaben



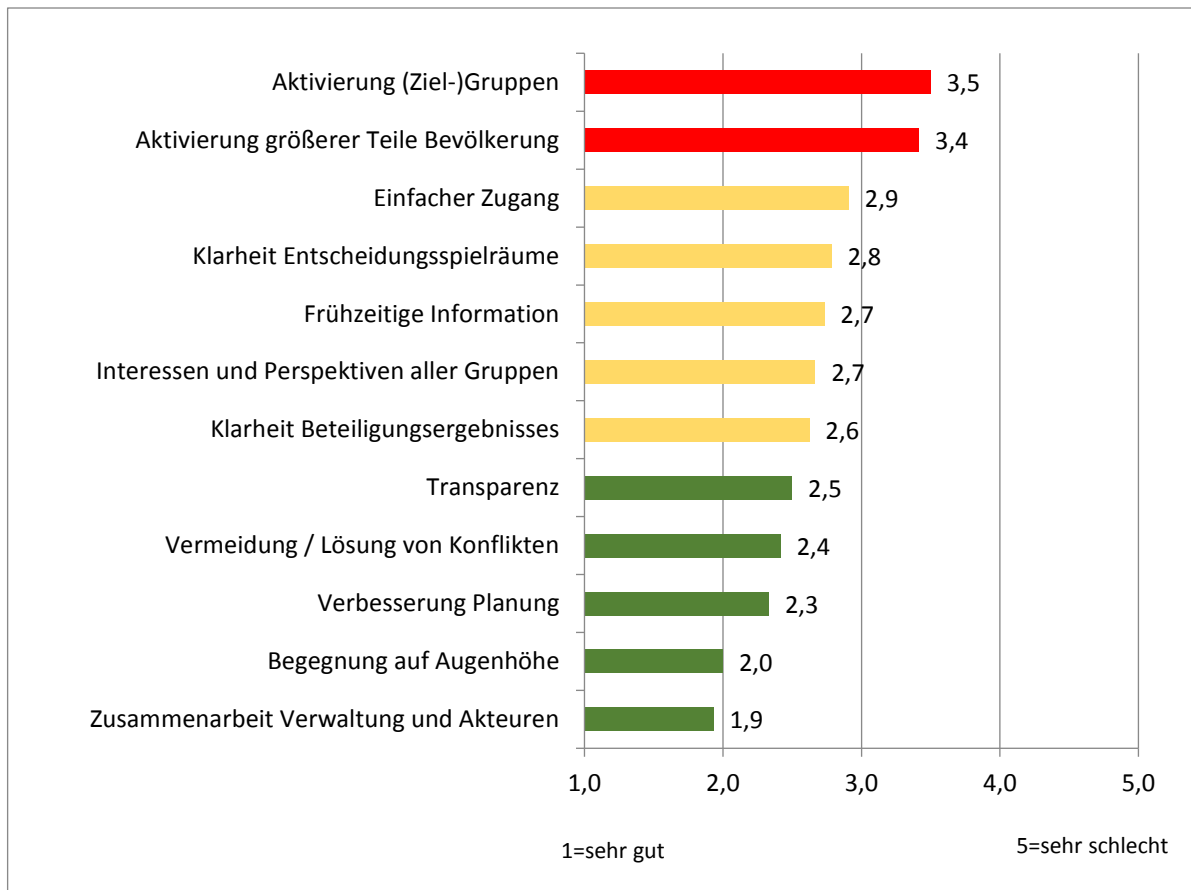


Abb.: Rangliste Zielerreichung im Hinblick auf Qualitätskriterien der Öffentlichkeitsbeteiligung zu Beginn der Pilotphase, Mittelwerte, geordnet nach Bewertung der Zielerreichung

Im Hinblick auf einige wichtige Aspekte, wie z.B. die „Vermeidung von Konflikten“, konnten scheinbar bereits Erfolge erzielt werden. Im Hinblick auf andere wichtige Kriterien, wie der Aktivierung schwer erreichbarer Zielgruppen sollte im weiteren Verlauf der Pilotphase versucht werden, ebenfalls positive Resultate zu erzielen.

Der Blick auf die detaillierten Bewertungen zeigt (Abbildung auf der nächsten Seite), dass die Aspekte „Aktivierung schwer erreichbarer Zielgruppen“ sowie „Aktivierung größerer Teile der Bevölkerung“ im Grunde von allen Gruppen als Problem gesehen werden (etwas weniger BÖBkfa). Grundsätzlich kritischer im Hinblick auf alle Kriterien sind die Gruppen „Verwaltung“ und „Politik“, mit Ausnahme des Aspekts „Verbesserung der Transparenz“, wozu sich nur einzelne Personen kritisch äußern. Beide Gruppen, vor allem aber die Gruppe der „Politik“, hatten sich bereits beim vorherigen Abschnitt zum Themenbereich „Nutzen und Aufwand“ kritischer als die anderen Gruppen geäußert und dies auch im Falle der zweiten Gruppe der Kriterien.

Bezüglich der weiteren der Kriterien ist bemerkenswert, dass lediglich bei zwei Aspekten, nämlich

- „Begegnung der Akteure auf Augenhöhe“ und
- „an der Lösung orientierte Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Akteuren“

eine überwiegend einheitliche Bewertung erfolgt ist. In den meisten anderen Fällen sind die Bewertungen zum Teil sogar sehr unterschiedlich (z.B. Kriterien „Klarheit über Entscheidungsspielräume“ und „Klarheit Beteiligungsergebnis“). Beim Kriterium „Vermeidung von Konflikten“ urteilen 50% „teils/teils“ (3) und 50% „gut“ (2).

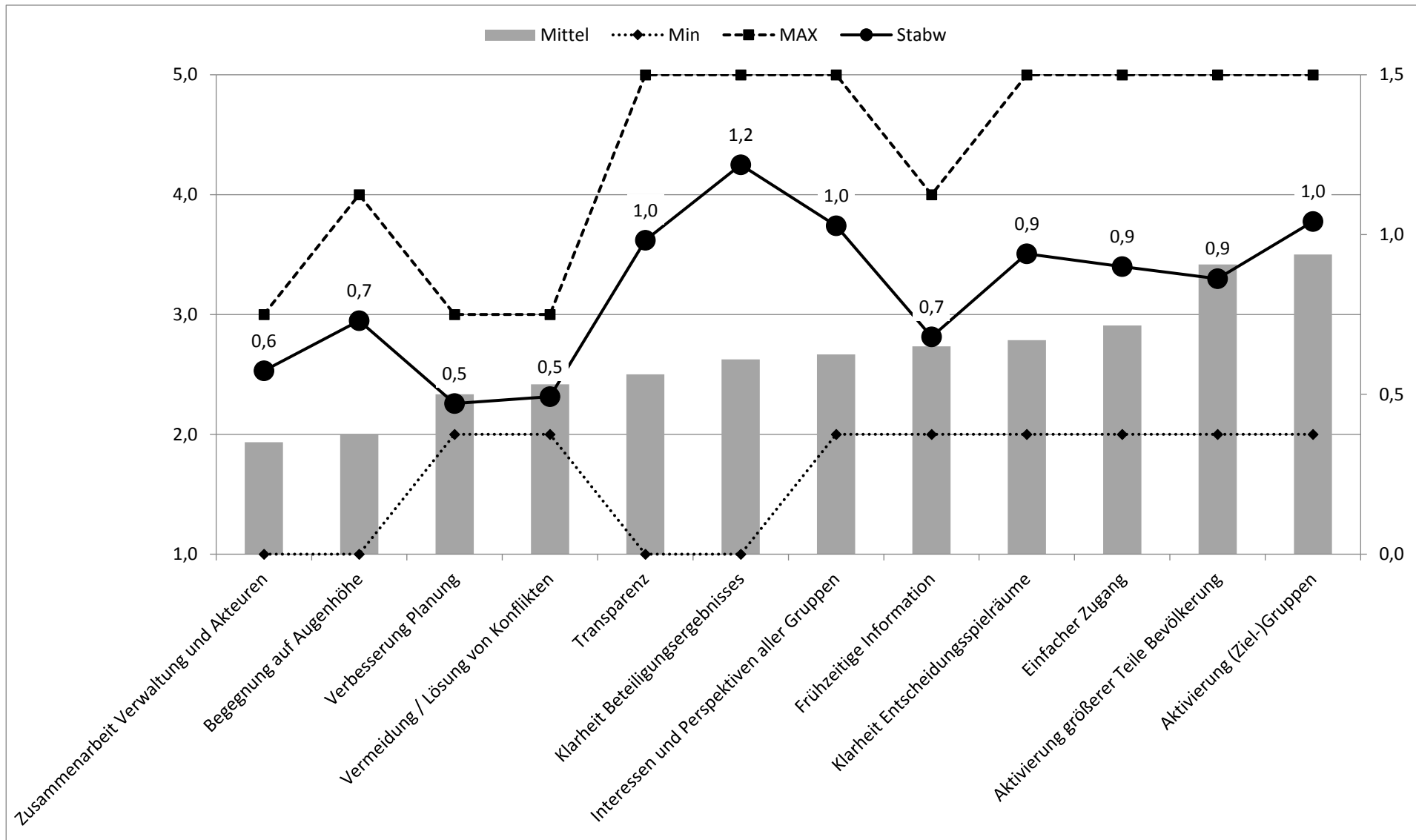


Tabelle: Detaillierte Betrachtung der Bewertungen Qualitätskriterien der Öffentlichkeitsbeteiligung, 1 = „sehr gut“ / 5 = „sehr schlecht“. Linke Achse: Mittelwert, Minimum, Maximum. Rechte Achse: Standardabweichung, Abnehmende positive Bewertungen von links nach rechts

## 2.3. Bewertung des Beitrags der wichtigen Akteure

Vierte Frage:

4. Wie bewerten Sie den (bisherigen) Beitrag der folgenden Akteure für den Verlauf der Pilotphase?

Gemessen wurde auf einer 5-Punkt Skala von 1 = „sehr gut“ bis 5 = „sehr schlecht“. Folgende Akteure standen zur Auswahl:

- Beirat (früheres Arbeitsgremium)
- Stadtrat
- BV Nippes
- Ausschuss Umwelt und Grün (AUG)
- Weitere Fachausschüsse
- BÖBvw
- BÖBkfa
- Fachämter
- Externe Planung (Planungsbüros etc.)
- ZebraLog
- Evaluation (FÖV Speyer)
- Stadtgesellschaft (Initiativen etc.)
- Presse

Zunächst erfolgt wie im vorangegangenen Kapitel (Bewertung der Qualitätskriterien) eine Übersicht (Mittelwerte über alle Bewertungen) geordnet nach Höhe der Bewertung (von „gut“ nach „schlecht“).

Deutlich wird, dass keine der zu bewertenden Institutionen eine schlechte Bewertung erhält. Der Mittelwert von 2,9 für die „Presse“ stellt den schwächsten Wert dar.. Am besten bewertet wurde das BÖBvw mit „gut bis sehr gut“ (1,4).

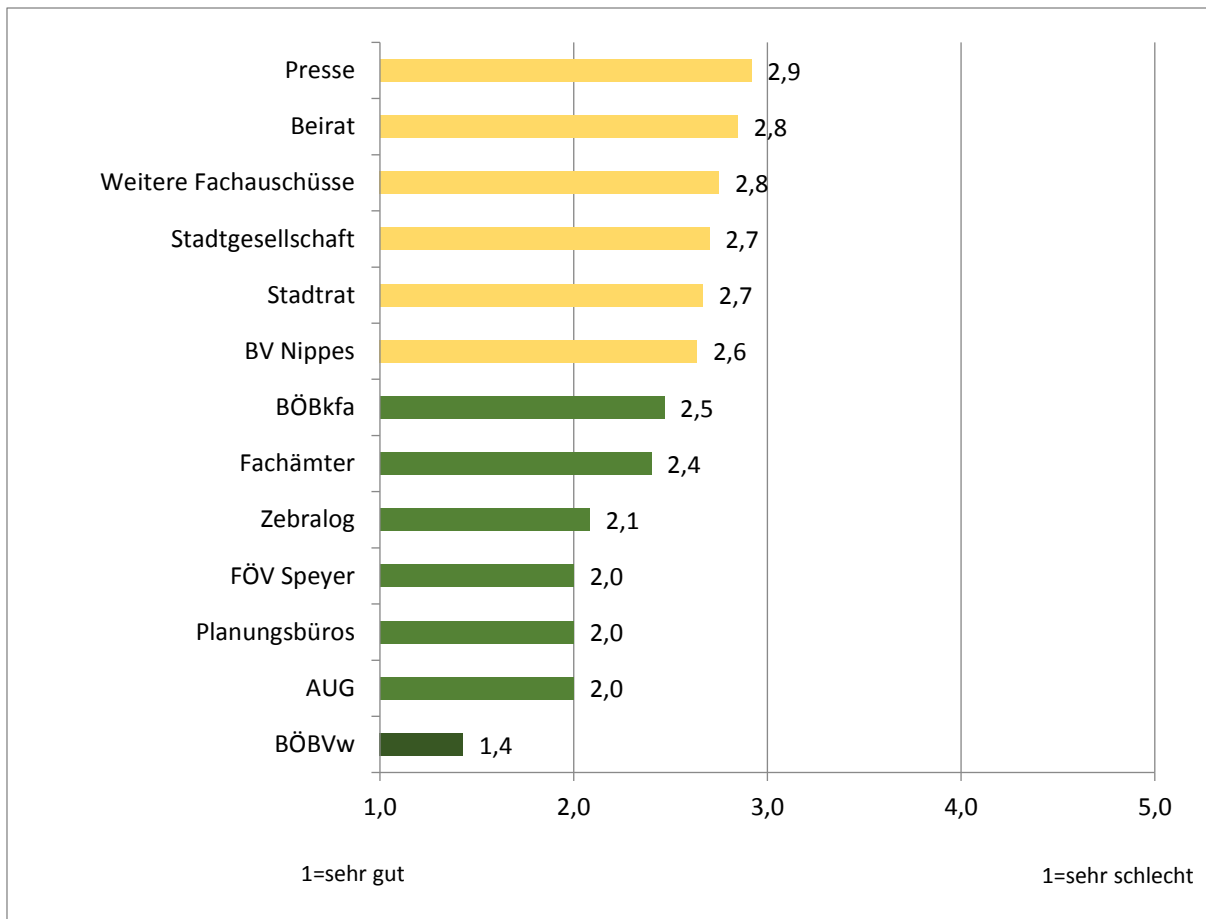


Abb.: Rangliste Beitrag wichtiger Akteure zu Beginn der Pilotphase, Mittelwerte, geordnet nach Bewertung des (positiven) Beitrags

Die Bewertungen im Detail sind an dieser Stelle nicht interessant. Diese werden erst wirklich aussagekräftig, wenn die Abfrage wie geplant zu einem späteren Zeitpunkt wiederholt wird und Entwicklungen im Verlauf der Pilotphase deutlich werden. Wichtig ist aber festzuhalten, dass die Bewertungen je weniger „gut“ die Akteure bewertet worden sind, insbesondere Presse und Beirat umso unterschiedlicher ausgefallen sind, d.h. „von 1 bis 5 war alles dabei“.

Die weiteren (Fach)Ausschüsse, die überwiegend positiv bewertet wurden, waren:

- Ausschuss Kunst und Kultur (2mal)
- Bezirksvertretung Nippes
- Stadtentwicklungsausschuss

Weiterhin genannt worden sind:

- Integrationsrat
- Stadtarbeitsgemeinschaft Behindertenpolitik
- Stadtarbeitsgemeinschaft Lesben, Schwule und Transgender

Die Befragungsteilnehmenden konnten ihre Einschätzungen zur Frage der Akteure durch kurze Textbeiträge näher oder weiter erläutern:<sup>78</sup>

<sup>7</sup> Ein Beitrag, der Personen persönlich angreift wurde, nicht zuletzt aus datenschutzrechtlichen Gründen, nicht berücksichtigt.

<sup>8</sup> Die Beiträge sind im Original wiedergeben, d.h. in keiner Weise inhaltlich oder redaktionell verändert worden.

- „Die Einübung neuer Prozesse (Changemanagement) ist mit vielen Herausforderungen verbunden, wird aber von den meisten Akteuren angenommen und umgesetzt.“
- „Der Prozess zur Anregung und Entscheidung einer ÖB funktioniert und ist mit vertretbarem Aufwand zu leisten. Die Pilotprojekte erfüllen - auch durch Methoden- und Prozessstandards (Beispiel Planungskonferenzen) - die Qualitätskriterien, generieren unterschiedliche Formate gelingender Beteiligung und finden allseits viel Akzeptanz und Unterstützung. Aufwand und Nutzen erscheinen mir ausgewogen. Allerdings ist die "Fallzahl" noch recht gering, um daraus flächendeckende Verallgemeinerungen und Planungen abzuleiten.“
- „Wir stehen erst am Anfang ...“
- „Hintergrund meiner Anmerkung sind unsere Erfahrungen mit dem Beteiligungsprozess Friedhöfe. Bei den Veranstaltungen mit den Betroffenen wurde vieles gut kommuniziert, eines ist aber nicht so gut gelaufen. Dies betrifft die Absicht hinter der zu treffenden Entscheidung. Hier wurde von den Betroffenen viel gemutmaßt. Es geht meiner Meinung nach tatsächlich aus dem Beteiligungsdesign nicht ausreichend hervor, was die Verwaltung bzw. der Ausschuss mit dem Beteiligungsverfahren bezweckt. Wir konnten zwar mündlich das ein oder andere erläutern. Aber das war schwierig, weil so viele und z.T. auch massive Mutmaßungen von den Betroffenen im Gespräch geäußert worden (z.B. "Die Stadt will auf dem Friedhofsgelände bauen und sich deshalb in dem Beteiligungsverfahren nur eine Rechtfertigung dafür holen"). Es reicht offenbar nicht aus, im Beteiligungsdesign zu schreiben: "Die Anzahl und die Flächen der 55 Kölner Friedhöfe sind kein Beteiligungsgegenstand." Besser sollte im Beteiligungsdesign politisch Position bezogen werden, in dem Sinne, dass erläutert wird, was politisch auf dem Spiel steht (z.B. "Es gibt in einer wachsenden Großstadt wie Köln eine Konkurrenz um Flächen. Zum Beispiel ist es gleichermaßen wichtig, mehr erschwinglichen Wohnraum zu erschließen, wie auch Räume zu haben, die von einer Wohnraumnutzung ausgeschlossen sind, wie Grünflächen und Friedhöfe. Dies gilt es politisch zu entscheiden. Als einen kleinen Baustein in dieser Diskussion möchten wir mit diesem Beteiligungsverfahren herausfinden, ob Bürger\*innen sich eine erweiterte Nutzung vorstellen können. In anderen Großstädten wurden einige Friedhöfe geschlossen.... usw."). Eine solche politische Begründung sollte in den nächsten Beteiligungsdesigns aufgenommen werden. Denn Bürger\*innen machen sich viele Gedanken und sie wollen verstehen, in welchem Zusammenhang ihre Meinung von Interesse ist.“

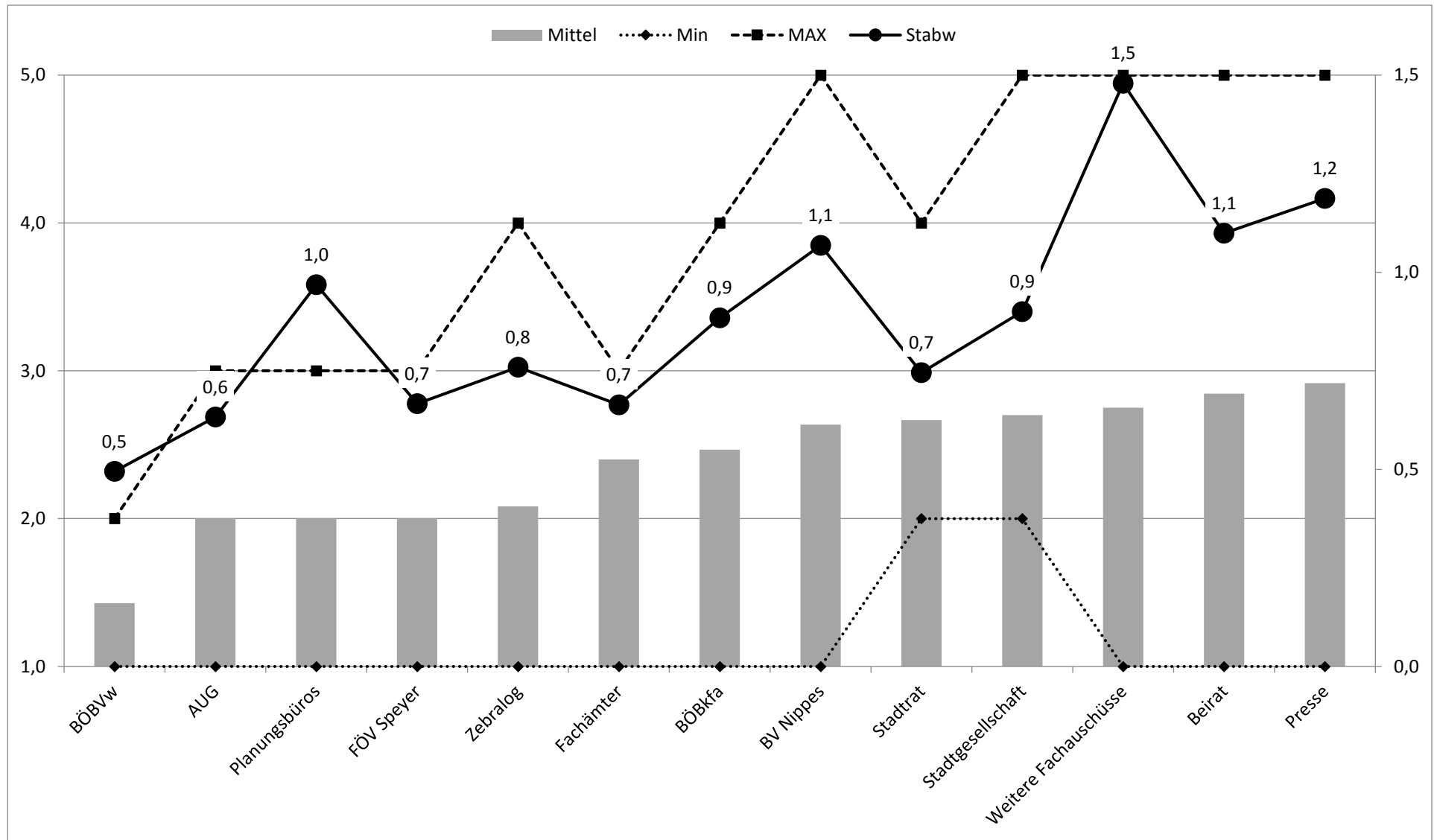


Tabelle: Detaillierte Betrachtung der Bewertungen des Beitrags wichtiger Akteure zu Beginn der Pilotphase, 1 = „sehr gut“ / 5 = „sehr schlecht“. Linke Achse: Mittelwert, Minimum, Maximum. Rechte Achse: Standardabweichung, Abnehmende positive Bewertungen von links nach rechts

## 2.4. Eignung und „Erfolg“ der Pilotverfahren

Wie eingangs der Befragung bei der Themenstellung Nutzen und Aufwand wichtiger Elemente / Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung handelt es sich hier um eine kombinierte Fragestellung (zweier Fragestellungen):

5. Wie bewerten Sie die Eignung (im Sinne eines typischen Verfahrens) der ausgewählten Verfahren für die Pilotphase?
6. Wie bewerten Sie den Erfolg der Pilotphase bislang aus Sicht der jeweiligen Zielsetzungen der Öffentlichkeitsbeteiligung?

Bewertet werden konnte auf einer 5-Punkt Skala von 1 = „sehr gut“ bis 5 = „sehr schlecht“. Der Mittelwertvergleich zeigt, dass ein Zusammenhang zu erkennen ist, zwischen der Einschätzung der Eignung der Verfahren und des Erfolgs im Rahmen des Starts der Pilotphase. Das heißt je besser die Eignung eingeschätzt wird, desto wahrscheinlicher ist eine gute Bewertung für den Erfolg.

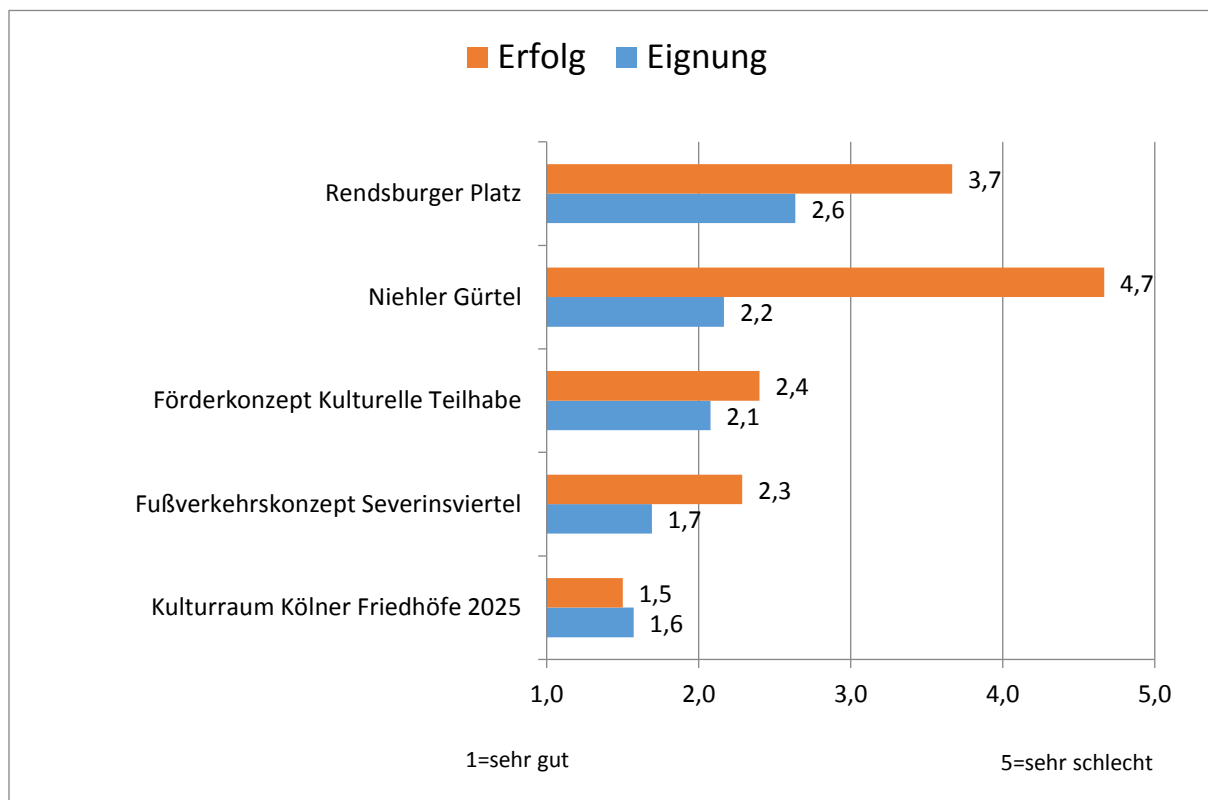


Abb.: Vergleich Eignung und erfolgreicher Start der Öffentlichkeitsbeteiligung der Pilotverfahren, Mittelwerte, geordnet nach Bewertung der Eignung

Die jeweils höchsten (besten) Werte erzielt das Verfahren „Kulturraum Kölner Friedhöfe 2025“ (1,5/1,6), gefolgt von „Fußverkehrskonzept Severinsviertel“ (2,3/1,7) und dem „Förderkonzept Kulturelle Teilhabe“ (2,4/2,1). Bei der Interpretation der Ergebnisse ist jedoch zu berücksichtigen, dass mit Ausnahme des Verfahrens „Kulturraum Kölner Friedhöfe 2025“ nur relativ wenige Bewertungen des Erfolgs abgegeben worden sind (siehe Tabelle übernächste Seite). Dies ist sicherlich dem Umstand geschuldet, dass sich die Verfahren zumeist noch in einem sehr frühen Stadium befinden und eine Erfolgsbewertung daher noch schwierig ist.

Die folgende detaillierte Betrachtung der Einschätzungen zur Eignung der Verfahren, zeigt

- dass das Verfahren „Rendsburger Platz“ von relativ vielen Personen aus unterschiedlichen Gruppen (Zivilgesellschaft, BÖBvw und BÖBkfa) kritisch gesehen wird,
- das Verfahren „Niehler Gürtel“ sehr unterschiedlich bewertet wird, u.a. zweimal „5“ und viermal „1“,
- die Personen aus der Gruppe Verwaltung alle Verfahren für geeignet halten (ausschließlich Bewertungen mit „2“) und
- die Teilnehmenden der Gruppe „Politik“ sich entweder einer Bewertung enthalten haben oder sich bis auf eine Ausnahme nicht positiv geäußert haben.



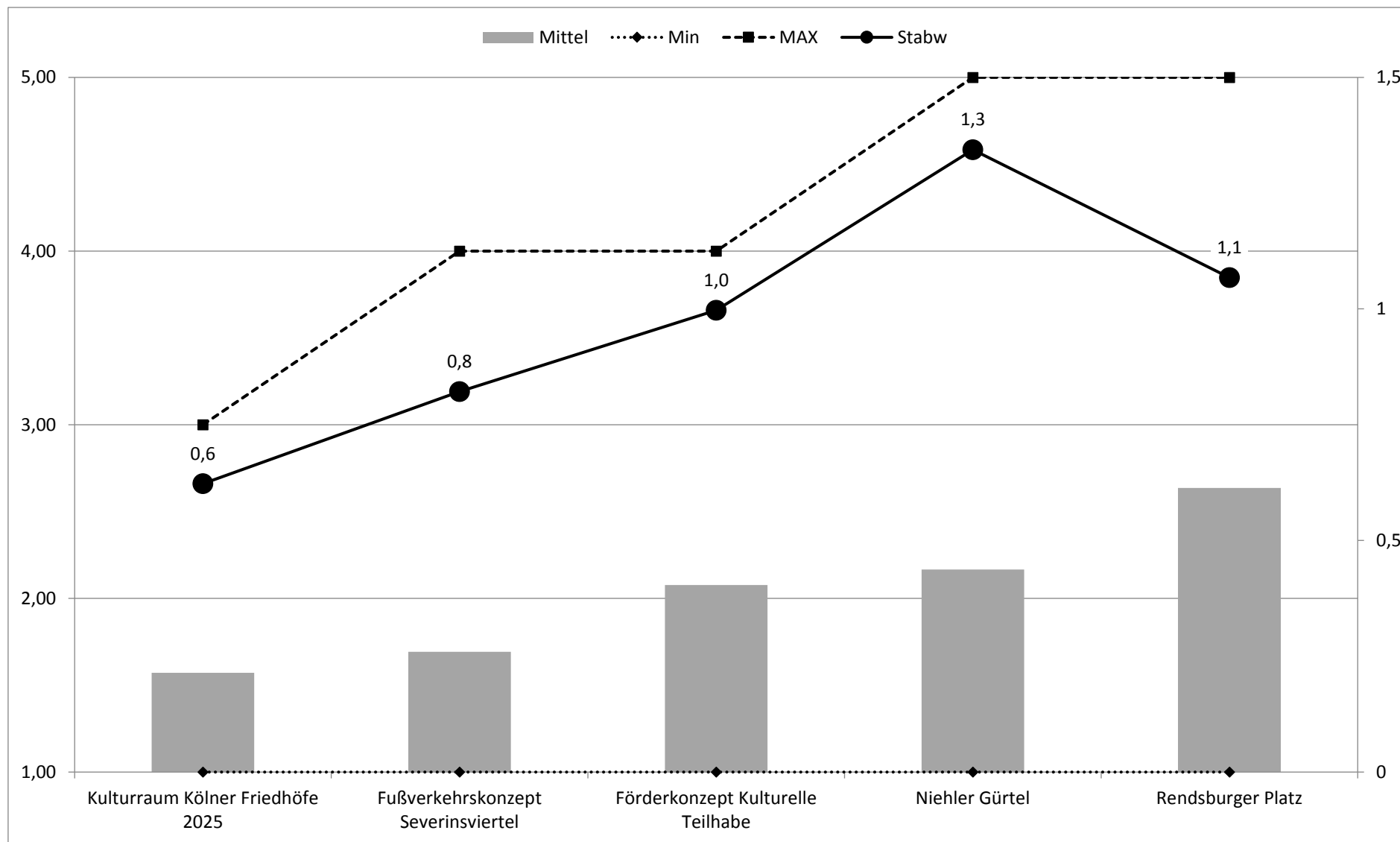


Tabelle: Detaillierte Betrachtung der Eignung der Pilotverfahren, 1 = „sehr gut“ / 5 = „sehr schlecht“, Linke Achse: Mittelwert, Minimum, Maximum. Rechte Achse: Standardabweichung, Abnehmende positive Bewertungen von links nach rechts

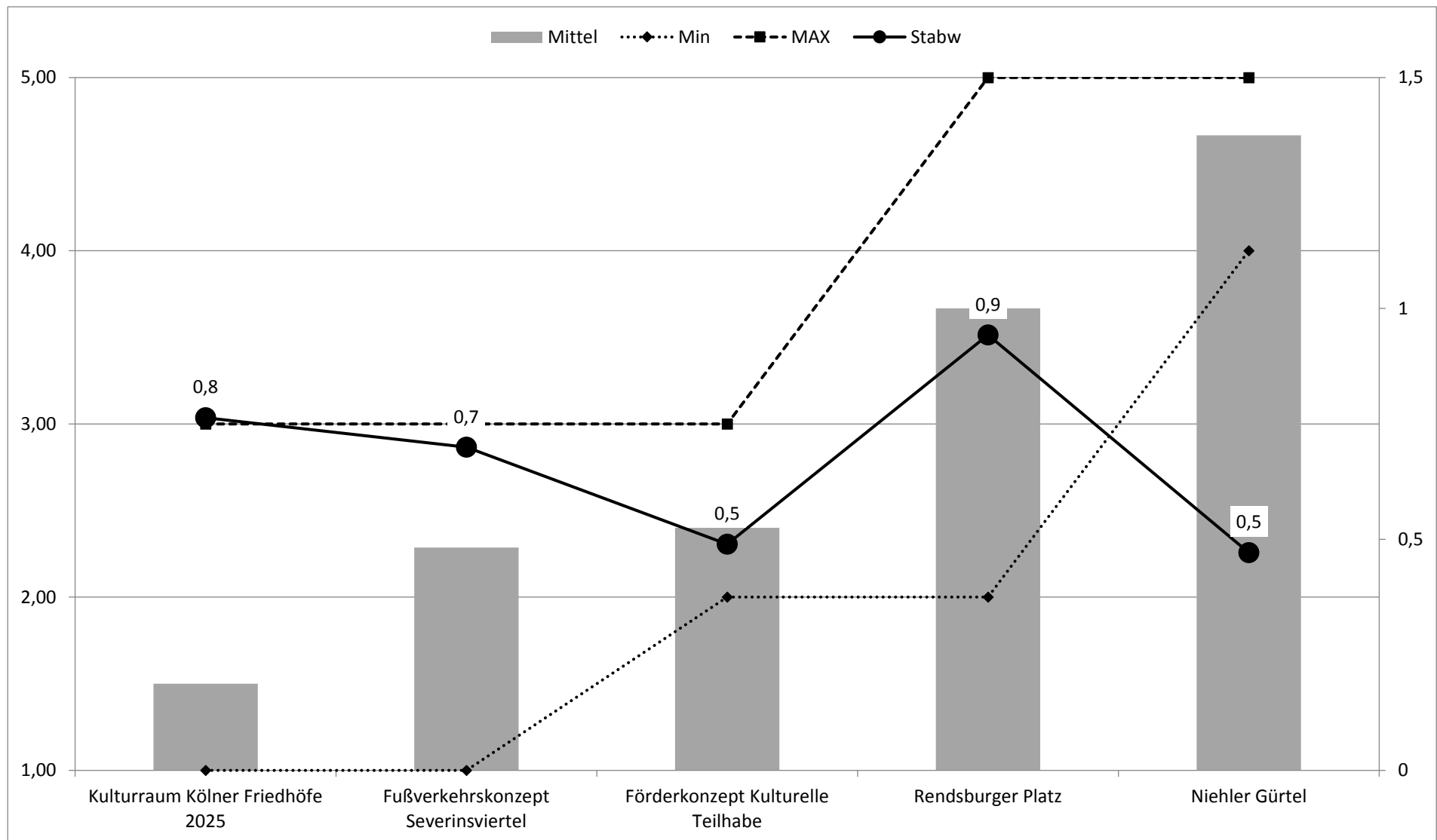


Tabelle: Detaillierte Betrachtung des Erfolgs der Pilotverfahren, 1 = „sehr gut“ / 5 = „sehr schlecht“, Linke Achse: Mittelwert, Minimum, Maximum. Rechte Achse: Standardabweichung, Abnehmende positive Bewertungen von links nach rechts

Der Start der Pilotphase des Verfahrens „Rendsburger Platz“ wird lediglich von einer bewertenden Person positiv gesehen („2“). Im Falle des „Niehler Gürtels“ sehen diejenigen, die bereits die Eignung des Verfahrens stark in Zweifel gezogen (5), auch den Erfolg sehr kritisch (5).

Am Ende des Themenblocks „Eignung und bisheriger Erfolg“ der Pilotverfahren konnten die Bewertungen durch Texteingaben erläutert und ergänzt werden.<sup>9</sup>

- "Rendsburger Platz, Kulturelle Teilhabe und Niehler Gürtel haben mehr oder weniger noch gar nicht angefangen."
- „Fußverkehrskonzept Severinsviertel: Hier war kaum vonseiten BÖBkfa eine Mitwirkung gefordert. Das Planungsbüro hat da kaum was abgefordert bzw. zugelassen.“

## 2.5. Probleme im bisherigen Verlauf der Pilotphase

Frage 7:

7. Welche Probleme sind nach Ihrer Einschätzung im bisherigen Verlauf der Pilotphase aufgetreten?

Die folgenden in einer Liste vorgegeben Aspekte konnten auf einer 5-Punkt Skala von 1 = „sehr großes Problem“ bis 5 = „überhaupt kein Problem“ bewertet werden:

- Beteiligungsthema nur schwer zu vermitteln (zu abstrakt)
- Beteiligung erfolgte zu früh (Gegenstand noch nicht konkret genug)
- Zu wenig Entscheidungsspielräume
- Konflikte zwischen Gruppen in der Bürgerschaft
- Konflikte zwischen Gruppen in der Bürgerschaft und Politik/Verwaltung
- Zusammenarbeit im Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung (BÖB)
- Zusammenarbeit Fachamt (Verwaltung) – Beteiligung
- Zusammenarbeit Politik - Beteiligung (BÖB/Stadtgemeinschaft)
- Zu wenig Zeit für Beteiligung
- Zu wenig Geld und Personal für Beteiligung
- Versachlichung der Beteiligung war schwierig

Im Durchschnitt aller Bewertungen (Mittelwerte) ergibt sich für drei Aspekte das Bild, dass diese überwiegend bzw. mehrheitlich als problematisch angesehen werden:

- Zu wenig Geld und Personal für Beteiligung (2,5)
- Beteiligungsthema nur schwer zu vermitteln (zu abstrakt) (2,7)
- Zu wenig Zeit für Beteiligung (2,8)

Es wird sehr spannend sein, inwieweit sich diese Einschätzungen im Rahmen der geplanten Wiederholungsbefragung bestätigen, oder ob sich diese aufgrund von mehr Erfahrungen mit den Piloten deutlich ändern werden.

Die folgende Grafik zeigt das Ergebnis, wobei die Aspekte nach ihrem Problemgehalt geordnet sind und dieser durch farbige Markierung hervorgehoben wird (grün = wenig bis unproblematisch, gelb = teils / teils, rot = (relativ) problematisch:

---

<sup>9</sup> Auch hier wurde ein Beitrag mit persönlicher Namensnennung aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht berücksichtigt.

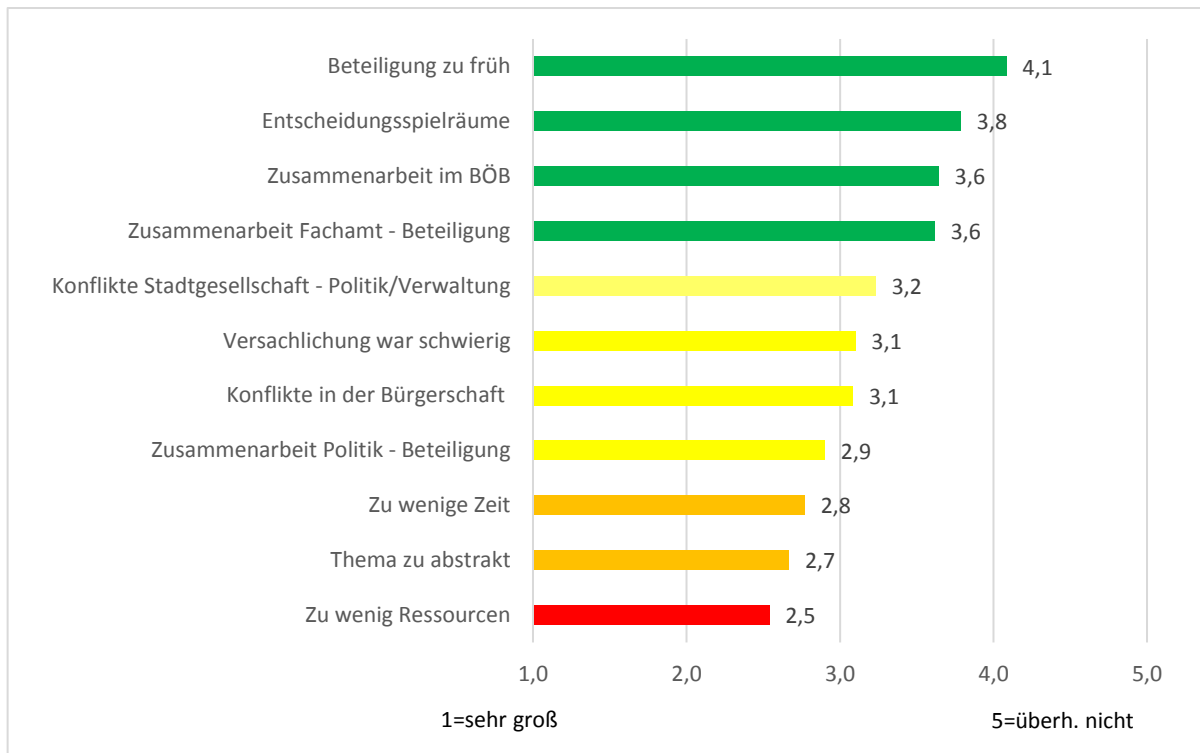


Abb.: Rangliste Probleme zu Beginn der Pilotphase, Mittelwerte, geordnet nach Einschätzung des Problemgehalts (1=sehr großes Problem / 5=überhaupt kein Problem)

Die Betrachtung der Bewertungen im Detail (Abbildung auf der folgenden Seite) liefert die folgenden interessanten Ergebnisse:

- Die Bewertenden nahezu aller Gruppen haben (teilweise sehr) unterschiedliche Bewertungen abgegeben, insbesondere in der Gruppe „Politik“.
- Der Aspekt „Thema zu abstrakt“ wird lediglich von drei Personen als nicht problematisch eingestuft.
- Die Aspekte „zu wenig Zeit“ und „zu wenig Ressourcen“ werden insbesondere von den Personen aus den Gruppen „ZebraLog“ und „BÖBkfa“ als problematisch angesehen.
- Insgesamt sieht die Gruppe BÖBvw relativ wenig Konfliktpotential.

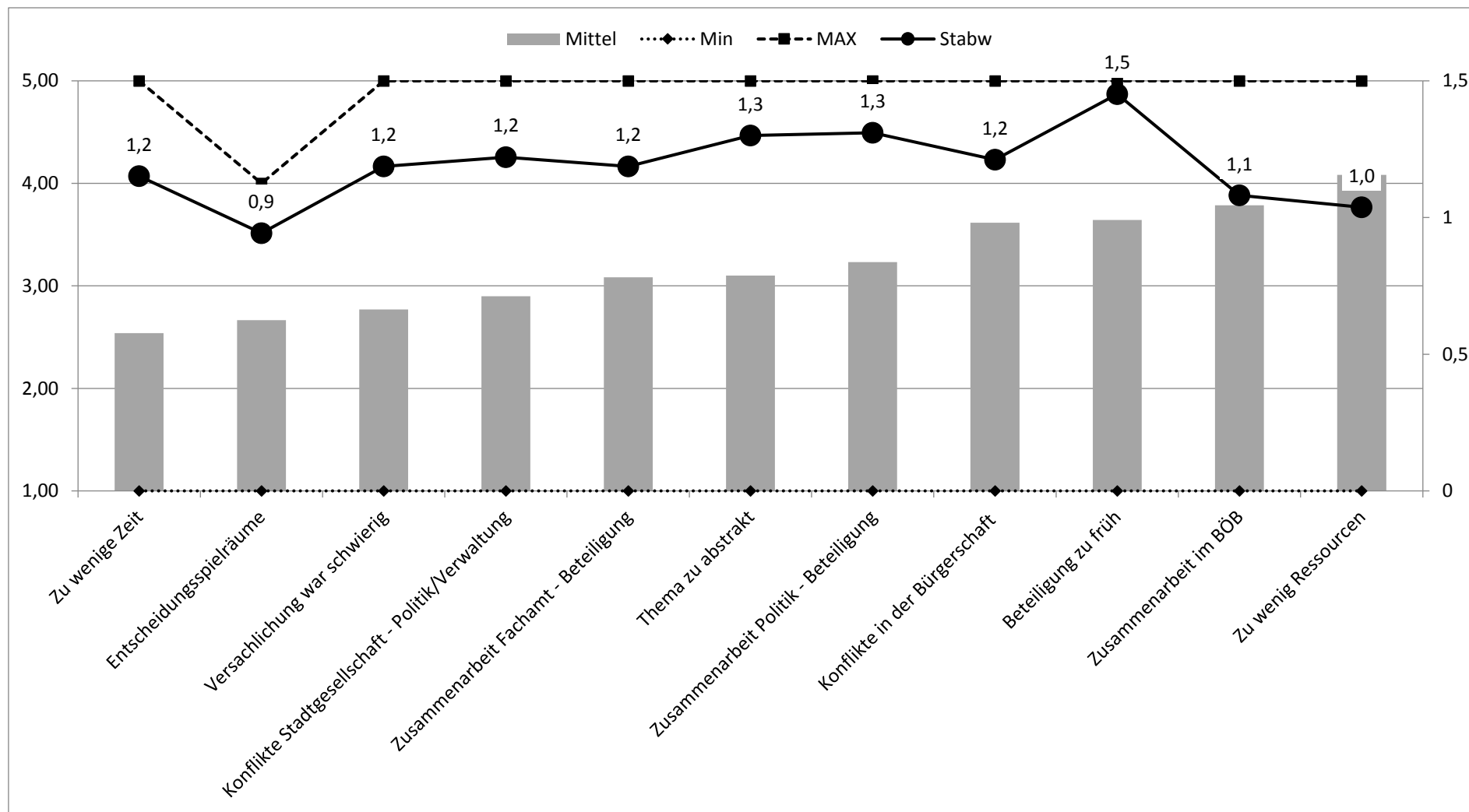


Tabelle: Detaillierte Betrachtung möglicher Probleme der Pilotphase, 1 = „sehr großes Problem“ / 5 = „überhaupt kein Problem“, Linke Achse: Mittelwert, Minimum, Maximum. Rechte Achse: Standardabweichung, Zunehmende positive Bewertungen von links nach rechts (**Achtung!: Umgekehrte Abfolge „positiv – negativ“ als bisher**)

Am Ende der Liste mit möglichen Problemen konnten die Angaben wiederum schriftlich erläutert bzw. ergänzt werden:

- „Was ist mit "Zu wenig Zeit für Beteiligung" und was mit "Versachlichung" gemeint?“
- "Die Pilotphase ist mit einem Jahr zu kurz um Dinge wirklich ausprobieren zu können.
- „Das Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung - zivilgesellschaftlicher Teil - ist personell zu gering ausgestattet, um Beteiligungsprozesse in Köln wirklich bekannt zu machen und um die Beteiligungskultur zu stärken, auch über die einzelnen Beteiligungsprozesse hinaus.“
- „Beteiligungsthema nur schwer zu vermitteln“: Es mangelte über längere Zeit bzw. mangelt in gewisser immer noch an konkreten Beteiligungsverfahren, um dieses Thema möglichen Interessierten praktisch nahe zu bringen.“
- "Zu wenig Zeit und Geld": Im Unterschied zum Vorbild Potsdam, bei dem paritätisch je drei Personalstellen für den Verwaltungs- und den stadtgesellschaftlichen Teil zur Verfügung stehen, gibt es aufseiten der Verwaltung bislang wegen der geringen Anzahl konkreter Beteiligungsverfahren eine tendenzielle Überbesetzung mit drei vollen Personalstellen und aufseiten der KFA mit ca. einer Personalstelle (aufgeteilt auf drei bis vier Personen) eine Unterbesetzung - insbesondere für die über konkrete Beteiligungsvorhaben hinausgehende erforderliche Basis-Aufbauarbeit eines beteiligungsförderlichen Netzwerks, dass vor allem in stille bzw. beteiligungsferne Milieus hineinwirken soll."

## 2.6. Anwendung der Leitlinien bei künftigen Planungsverfahren

Frage 8:

8. Würden Sie - bei zukünftigen Planungsverfahren - eine intensive Beteiligung gemäß der Leitlinien begrüßen?

Einige der Befragten bewerteten das Verhältnis von Aufwand-Nutzen einzelner Beteiligungsinstrumente skeptisch; ebenso wie die Zielerreichung im Hinblick auf einige wichtige Qualitätskriterien (zumindest zu Beginn der Pilotphase) noch nicht uneingeschränkt als erfolgreich eingestuft wird. Dennoch urteilen 11 der Bewertenden nach dem Beginn der Pilotphase äußerst positiv:

**„Ich würde eine Beteiligung gemäß der Leitlinien uneingeschränkt empfehlen.“**

In zwei Fällen lautete die Bewertung „Ich würde eine Beteiligung gemäß der Leitlinien nur bei ausgewählten Vorhaben empfehlen“. Beide Bewertungen sind der Gruppe „Verwaltung“ zuzurechnen. Drei Personen machten keine Angabe zu dieser Frage. D.h., keine der befragten Personen gab an, die Anwendung der Leitlinien nicht empfehlen zu wollen.

Abschließend konnten auch bei dieser Fragestellung die Einschätzung durch freie Texteingaben erläutert und ergänzt werden:

- „Ja, weil dadurch mehr Dialog und Transparenz und damit Versachlichung erreicht wird; insgesamt besteht die begründete Hoffnung, dass dadurch auch mehr Wertschätzung zwischen Zivilgesellschaft, Verwaltung und Politik entsteht. Die in den Leitlinien gesetzten Qualitätsstandards für Beteiligung sollten in allen Beteiligungsverfahren eine Rolle spielen. Dennoch wird es aufgrund der Menge notwendig sein, langfristig ein Standard-Vorgehen zu entwickeln und besondere Verfahren mit hohem Aufwand auf wenige - dafür aber besonders bedeutende Projekte zu konzentrieren. Die Einhaltung der Qualitätsstandards ist aus meiner Sicht in der Breite auch mit vertretbarem Aufwand möglich.“
- "Uneingeschränkt" ist die Empfehlung, die Leitlinien grundsätzlich und systematisch anzuwenden (was ja bislang noch eher in den Anfängen ist). Diese kann auch bedeuten, bei

Vorhaben erst mal zu prüfen, ob eine Beteiligung sinnvoll, notwendig und konstruktiv gestaltbar ist.“