



# Köln auf dem Weg zur Beteiligungskommune

Dieter Schöffmann

Dieser Beitrag bietet eine Darstellung wesentlicher Entwicklungen der Stadt Köln auf dem Weg zur Beteiligungskommune und des heutigen Standes. Es werden die Kölner Leitlinien für eine ‚Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung‘ in ihren wesentlichen inhaltlichen und infrastrukturellen Elementen, die kommunalpolitische Verankerung von ‚Beteiligung‘ und die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure geschildert. Der Autor beschreibt dies aus der Perspektive des teilnehmenden Beobachters. Der Beitrag ist der Versuch einer konstruktiv-kritischen Zustandsbeschreibung der aktuellen Beteiligungskultur Kölns und ihrer Vorgeschichte. Es ist kein distanzierter Blick von außen, sondern ein Einblick aus der Perspektive eines Akteurs, der in der einen oder anderen Phase dieser Entwicklungen mitgestaltend dabei war bzw. ist.

## 1 „Beteiligungskommune“ und der aktuelle Status von Köln

Was macht eine ‚Beteiligungskommune‘ aus und wo steht hier Köln? Als Referenzrahmen für die Beantwortung dieser Frage soll das „Leitbild Bürgerkommune“ dienen, das die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) erarbeitet hat (KGSt 2014). Demnach wollen

---

D. Schöffmann (✉)  
Köln, Deutschland  
E-Mail: [ds@visavis-wirkt.de](mailto:ds@visavis-wirkt.de)

„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, S. 13)

Würden die Menschen in Köln nach ihrem Vertrauen darauf befragt, „dass Politik und Verwaltung gemeinsam mit ihnen das Ziel verfolgen, die kommunale Gemeinschaft weiterzuentwickeln“, würden vermutlich recht viele noch mit Nein antworten – aufgrund bisheriger negativer Erfahrungen oder auch schlicht mangels entsprechender Praxis vonseiten Politik und Verwaltung. Eine erkennbare gemeinschaftliche Weiterentwicklung Kölns im Sinne einer kommunalen Selbstverwaltung mit der Bürgerschaft und einer vielfältigen zielgerichteten Kooperation zwischen Verwaltung, Politik, organisierter wie nicht organisierter Bürgerschaft und engagierten Wirtschaftsakteuren gibt es – noch – nicht.

In der aktuellsten Stadtstrategie „Kölner Perspektiven 2030 +“ gibt es zwar das Unterziel „Köln unterstützt das bürgerschaftliche Engagement und setzt auf breite Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in der Stadtentwicklung.“ (Stadt Köln 2020a, S. 103) Die Ausführungen hierzu beschränken sich aber auf die Handlungsebene der ‚Wertschätzung‘ und ‚Förderung‘ (Stadt Köln 2020a, S. 103). Es gibt keine Ausführungen zum zielgerichteten und planvollen Zusammenwirken von Politik, Verwaltung, Stadtgesellschaft u. a. m. zur Bewältigung benennbarer oder noch kommender Herausforderungen.

Allerdings sind Politik und Verwaltung (den zweiten KGSt-Spiegelstrich betreffend) mit der seit 2020 vom Rat verbindlich beschlossenen ‚Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung‘ (Stadt Köln 2020b) auf einem guten Weg dahin, dass die Menschen in Köln zu echten Dialogpartnerinnen und -partnern werden und dass ihre Meinung und ihr Engagement wertgeschätzt werden, auch wenn sie eine andere Position vertreten. Hierzu weiter unten mehr.

Die Bedingungen des dritten KGSt-Spiegelstrichs sind nach Einschätzung des Autors erfüllt. In Köln ist ein vielfältiges und lebendiges bürgerschaftliches Engagement erkennbar. So trugen und tragen z. B. viele Engagierte zu einer starken und wirksamen Willkommenskultur für die geflüchteten Menschen in den Jahren 2015 ff. sowie aktuell für die Menschen aus der Ukraine bei. Laut der aktuellsten Erhebung der Stadt Köln (Stadt Köln 2018a) üben 24 % der Kölnerinnen und Kölner (ab 18 Jahre) ein „Ehrenamt“ aus.<sup>1</sup>

Das ‚Wir-Gefühl‘ (vierter KGSt-Spiegelstrich) wie auch die Verbundenheit mit der Nachbarschaft, dem Quartier („unser Veedel“) und der Stadt scheinen stark ausgeprägt zu sein. Dies zeigt(e) sich u. a. immer wieder, wenn es darum geht, gegen gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit, gegen rechtsextreme Aktivitäten und Organisationen (ProKöln, Kögida, AfD u. a.) oder wie zuletzt am Rosenmontag 2022 mit 250.000 Menschen für den Frieden zu demonstrieren. Eine Kölner Besonderheit ist bei solchen Anlässen der Brückenschlag zwischen sehr unterschiedlichen Milieus, die unter Umständen im Alltag sonst wenig miteinander in Verbindung stehen: Linke Initiativen, traditionelle Karnevalsvereine, die Katholische Kirche und der Kölner Dom, die Kultur- und Musikszene etwa mit der Initiative „Arsch huh, Zäng ussenander“<sup>2</sup>.

Es gibt jedoch kein Monitoring der Engagementlandschaft, aus dem sich ein differenziertes Bild etwa über die Repräsentativität verschiedener sozialer Lagen bei den Engagierten, über Unterstützungsbedarfe in den einzelnen Engagementfeldern oder bei den gemeinnützigen Organisationen hinsichtlich ihres Freiwilligenmanagements oder über Stärken und Schwächen hinsichtlich kommunaler Engagementförderung ableiten ließe.

Die laut KGSt konstitutiven Bestandteile einer Bürgerkommune (2014, S. 16) – ‚Bürgerbeteiligung‘, ‚Bürgerengagement‘, ‚Zusammenarbeit (in Netzwerken)‘ und ‚Transparenz‘ – sind in Köln mit unterschiedlichen Entwicklungsgraden vorhanden, werden aber nicht oder nur bruchstückhaft als ein integriertes Ganzes verstanden und gehandhabt. So gibt es für die Bürgerbeteiligung das ‚Kooperative Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung‘ mit dem Verwaltungsteil<sup>3</sup> beim Amt der Oberbürgermeisterin und ebenfalls dort die „Kommunalstelle zur Förderung

---

<sup>1</sup> Es mag an der Fragestellung („Ehrenamt“) liegen, dass diese Engagementquote im Vergleich mit den Ergebnissen des Freiwilligensurvey („in 2019 engagieren sich 39,7 % der Bevölkerung ab 14 Jahren in Deutschland“) deutlich unterdurchschnittlich erscheint. Der „engere Kreis der Ehrenamtlichen“ umfasst laut anderer Erhebungen ca. 20 % der Bevölkerung (BMFSFJ 2017, S. 128).

<sup>2</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/arsch\\_huh,\\_zäng\\_ussenander](https://de.wikipedia.org/wiki/arsch_huh,_zäng_ussenander) (letzter Abruf: 19.03.2022).

<sup>3</sup> <https://www.stadt-koeln.de/service/adressen/10564/index.html> (letzter Abruf: 19.03.2022).

und Anerkennung Bürgerschaftlichen Engagements“<sup>4</sup>. Beide Fachstellen sind seit einigen Jahren sogar im selben Gebäude untergebracht. Eine systematische Zusammenarbeit findet aber nicht statt.

Impulse für ein integriertes politisches und verwaltungsseitiges Verständnis dieser beiden Dimension einer aktiven Bürgerschaft könnten zukünftig von dem Rats-Ausschuss für „Bürgerbeteiligung, Anregungen und Beschwerden“<sup>5</sup> ausgehen, dessen Zuständigkeit in 2021 um die vorberatende Funktion für folgende Themen erweitert wurde:

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

Der Netzwerkansatz findet in verschiedenen Handlungsfeldern Anwendung. Hervorzuheben sind hier die Seniorennetzwerke mit ca. 5000 Engagierten in 60 Stadtteilen<sup>6</sup>, das Netzwerk der 40 Interkulturellen Zentren<sup>7</sup> und die Sozialraumkoordination in 15 Sozialräumen (= Stadtteile, die sich u. a. durch überdurchschnittliche Anteile an Transleistungsempfängerinnen und -empfängern, Arbeitslosigkeit und Menschen mit Migrationshintergrund auszeichnen) (Stadt Köln 2021b, S. 18 f.). Das „Kölner Netzwerk Bürgerschaftliches Engagement“ hat ca. 2003 als relativ breites Netzwerk gemeinnütziger Organisationen und auch engagierter Unternehmen begonnen, das unter Beteiligung von ca. siebzig Organisationsvertreterinnen und -vertretern das „Kölner Konzept zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements“ erarbeitet hat (Stadt Köln 2004). Über die Jahre hat sich das Netzwerk reduziert auf einige gelegentlich tagende Arbeitsgruppen und die Steuerungsgruppe mit vier zweistündigen Sitzungen im Jahr.

Transparenz hinsichtlich aller politischen Beschlüsse und Verwaltungsvorlagen wird grundsätzlich über das Ratsinformationssystem hergestellt, das aber hinsichtlich der Nutzungsfreundlichkeit wesentlich verbessert werden könnte. Hierauf zielt ein aktueller einstimmiger Beschluss „Update des Ratsinformationssystems

<sup>4</sup> <https://www.stadt-koeln.de/service/adressen/kommunalstelle-zur-foerderung-und-erkennung-buergerschaftl> (letzter Abruf: 19.03.2022).

<sup>5</sup> [https://ratsinformation.stadt-koeln.de/gr0054.asp?\\_\\_kgrnr=174](https://ratsinformation.stadt-koeln.de/gr0054.asp?__kgrnr=174) (letzter Abruf: 19.03.2022).

<sup>6</sup> <https://www.seniorennetzwerke-koeln.de/die-seniorennetzwerke/> (letzter Abruf: 10.04.2022).

<sup>7</sup> <https://interkulturell.koeln/> (letzter Abruf: 10.04.2022).

für mehr Transparenz und Partizipation“ des Digitalisierungsausschusses vom März 2022.<sup>8</sup>

Einen weiteren wesentlichen Transparenzbeitrag bietet das Beteiligungsportal [meinungfuer.koeln](http://meinungfuer.koeln)<sup>9</sup>, das insbesondere der Onlinebeteiligung dient und über Beteiligungsverfahren und ihre Ergebnisse informiert. Den Anforderungen des Leitbildes „Bürgerkommune“ folgend lässt sich wohl feststellen, dass sich Köln auf einem guten Weg zu Beteiligungskommune befindet – mit starken beispielgebenden Praktiken in dem einen oder anderen Bereich. Einen wesentlichen Schub hat diese Entwicklung durch die inzwischen verbindliche Etablierung der ‚Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung‘ erfahren, die in den letzten Jahren nach mehreren vergeblichen Anläufen allmählich an Fahrt aufnimmt.

---

## 2 Der lange Kölner Weg zu einer verbesserten Beteiligungskultur

In Interviews mit Expertinnen und Experten zum Themenfeld ‚Bürgerbeteiligung‘ wird inzwischen häufiger auf Köln als gutes Beispiel verwiesen – so wurde es zumindest dem Autor zugetragen. Dies war sicher nicht immer so. Und die aktuelle Situation und Entwicklung der ‚Systemischen Öffentlichkeitsbeteiligung‘ in Köln hat eine mindestens zwanzigjährige Vorgeschichte mit mehreren gescheiterten Anläufen, die von langjähriger Ignoranz bei Politik und Verwaltung einerseits und der entscheidenden Kraft zivilgesellschaftlicher Initiative andererseits erzählt.

Mit dem ‚Leitbild Köln 2020‘ wurde 2003 vom Rat der Stadt Köln unter anderem beschlossen, dass die

„Bürger und Bürgerinnen [...] akzeptierte Partnerinnen und Partner in Stadtentwicklung, Stadtplanung und Stadtgestaltung [werden]. In Köln findet eine möglichst frühzeitige Mitwirkungsmöglichkeit bei allen Planungsstufen und ein möglichst offenes, transparentes und schnelles Genehmigungsverfahren statt. Mit dem Aufbau einer breiten Mitwirkungsinfrastruktur werden den Bürgerinnen und Bürgern Anlaufstellen zur Information und Beratung in allen Fragen des bürgerschaftlichen Engagements, des Planungsrechts und der Planungsverfahren geboten.“ (Stadt Köln 2003, S. 37)

Wie schon erwähnt, wurde außerdem das ‚Kölner Konzept zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements‘ in einem partizipativen Prozess mit Vertreterinnen

---

<sup>8</sup> [https://ratsinformation.stadt-koeln.de/vo0053.asp?\\_\\_kvonr=107431](https://ratsinformation.stadt-koeln.de/vo0053.asp?__kvonr=107431) (letzter Abruf: 10.04.2022).

<sup>9</sup> <https://www.meinungfuer.koeln/> (letzter Abruf: 10.04.2022).

und Vertretern zahlreicher institutioneller Akteure erarbeitet und 2004 vom Rat verabschiedet. Hier gab es – unter anderem an die Leitbildaussagen anknüpfend – vielfältige Handlungsempfehlungen zur Bürgerbeteiligung und ihren zu beachtenden Erfolgsfaktoren (Stadt Köln 2004, S. 11 ff.).

Beide mit großer Ratsmehrheit beschlossenen Beteiligungsleitlinien wurden als Broschüren veröffentlicht – jedoch ohne erkennbare praktische Konsequenzen.

Die Ereignisse um „Stuttgart 21“<sup>10</sup> gaben diesem Anliegen neuen Auftrieb. Sie beflügelten einen bundesweiten Diskurs um die Bedeutung einer ernst gemeinten, systematischen und proaktiven Bürgerbeteiligung, der in Köln insbesondere von der Kölner Freiwilligen Agentur e. V. aufgegriffen wurde. In Kooperation mit der Bürgerstiftung Köln und dem Verein Mehr Demokratie e. V. wurden im September 2012 Bürgerinitiativen eingeladen, um gemeinsame Positionen zur Bürgerbeteiligung zu formulieren und die Ratspolitik zum Handeln zu bewegen. Es wurde ein Positionspapier erarbeitet, in dem die Bürgerinitiativen unter anderem feststellten:

„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.“ (Kölner Freiwilligen Agentur et al. 2012, S. 5)

In einer öffentlichen Veranstaltung im November 2012<sup>11</sup> mit Vertreterinnen und Vertretern der Ratsfraktionen wurden die erarbeiteten Positionen von Politikseite begrüßt. Und es wurde zugesagt, hierzu tätig zu werden. Was jedoch nicht geschah. So wurde im November 2013<sup>12</sup> erneut eine öffentliche Veranstaltung durchgeführt, wieder mit Ratspolitikerinnen und -politikern auf dem Podium und wieder mit großer Zustimmung.

Eine unerwartete Dynamik bekam diese Initiative, da das nicht auf dem Podium vertretene Ratsmitglied der Freien Wähler kurzerhand einen Antrag zur Erarbeitung eines „Kölner Standardmodell für mehr Bürgerbeteiligung“ in den

---

<sup>10</sup> [https://de.wikipedia.org/wiki/Stuttgart\\_21](https://de.wikipedia.org/wiki/Stuttgart_21) (letzter Abruf: 20.03.2022).

<sup>11</sup> 19. November 2012 im Domforum Köln.

<sup>12</sup> 14. November 2013 im Domforum Köln.

Rat einbrachte. Nach kurzer Aufregung („Solch ein Antrag muss doch fraktionsübergreifend und mit breiter Unterstützung eingebracht werden!“) verständigten sich SPD, CDU, Grüne und FDP auf einen Änderungsantrag, der dann 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. Die Empfehlungen werden dem Rat vor der Sommerpause 2014 zur Entscheidung vorgelegt. Dabei sind die Empfehlungen des Arbeitspapiers ‚Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung‘ des Deutschen Städtetags an die Kommunen ausdrücklich zu berücksichtigen.“ (SPD et al. 2013, S. 1)

Es folgte ein 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 (Stadt Köln 2014; Bock 2014; Zimmermann 2014). Aus diesem internen Prozess drang wenig nach außen, auch nicht in die Ratsfraktionen. Und die vom Rat gesetzte Frist (Mitte 2014) wurde schließlich um ein Jahr überzogen.

Diese Zwischenzeit nutzten die Bürgerinitiativen, die sich zwischenzeitlich zum Netzwerk „Köln mitgestalten – Netzwerk für Beteiligungskultur“<sup>13</sup> zusammengeschlossen hatten, unter anderem 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 in der Tat eine gute Gesprächskultur zwischen Initiativen, Verwaltung und Politik etabliert, wie in späteren Gesprächen von Verwaltungsmitarbeiterinnen und Ratsmitgliedern bestätigt wurde.

Am 12. Mai 2015 war es dann aber soweit. Der Rat fasste folgenden Beschluss: Er 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. Dieser Leitlinienprozess soll zweistufig (Konzeptionsphase und Arbeitsphase) im Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern der Stadtgesellschaft, der Verwaltung und der Politik stattfinden. 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

---

<sup>13</sup> <https://www.koelnmitgestalten.de/>.

Initiativen benannt, die sich bereits für das Thema der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern engagiert haben, über Prozess Erfahrung 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.“ (Stadt Köln 2015)

Mit der ‚Konzeptionsphase‘ sollte der Prozess der Leitlinienerarbeitung geplant werden (difu/ Stadt Köln 2016). Bei Konsens in dem Konzeptionsgremium sollte dann ohne weiteren Ratsbeschluss die ‚Arbeitsphase‘ zur Ausarbeitung der Leitlinien erfolgen. Die Konzeptionsphase (August 2015 bis April 2016) wurde dann tatsächlich im Konsens mit einem ‚Eckpunktepapier‘ abgeschlossen, sodass dann nahtlos die Arbeitsphase anschließen konnte (Juni 2016 bis Dezember 2017 = Fertigstellung des Leitlinienentwurfs).

Die Zweistufigkeit des Leitlinienprozesses blieb bis zum Ende für alle Beteiligten schwer verständlich und sorgte nach Einschätzung des Autors<sup>14</sup> für einen längeren Gesamtprozess als notwendig<sup>15</sup>. In einem nicht öffentlichen Gespräch meinte ein Gremienvertreter aus der Verwaltung, dass diese Zweiteilung auf das Umfeld des damaligen SPD-Oberbürgermeisterkandidaten (der nicht identisch mit dem amtierenden SPD-OB war) zurückzuführen sei, da der Kandidat entgegen öffentlicher Äußerungen kein Freund der Bürgerbeteiligung sei und nach seinem erwarteten Wahlsieg auf den weiteren Prozess entsprechenden Einfluss nehmen wollte. Die OB-Wahl am 18. Oktober 2015 ging jedoch zugunsten der parteilosen Kandidatin Henriette Reker aus, die sich in Wort und Tat für Bürgerbeteiligung stark machte – wie sich auch in einer späteren kritischen Phase zeigte.

Im Dezember 2017 legte das Arbeitsgremium schließlich den Entwurf für die ‚Leitlinien Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung‘ vor, dessen vorläufige Endfassung auf der Grundlage von Rückmeldungen aus dem zuständigen Hauptausschuss fertiggestellt und schließlich dem Rat zur Entscheidung vorgelegt werden sollte.

Die Beratung im Hauptausschuss fand jedoch zunächst nicht statt. Es sickerte die Information durch, dass es Uneinigkeit im Stadtvorstand gäbe, ob solche Leitlinien wirklich beschlossen werden sollten. Einige Dezenterninnen oder

---

<sup>14</sup> Der Autor hat die Konzeptionsphase ab der zweiten Gremiensitzung sowie die Anfänge der Arbeitsphase als Beobachter und später als Gremienmitglied unmittelbar verfolgen können.

<sup>15</sup> Es fanden 7 Sitzungen des Konzeptionsgremiums und 11 Sitzungen des Arbeitsgremiums bis zur Vorlage des Leitlinienentwurfs statt.

Dezernenten sollen hier Verfahrensverzögerungen oder auch Überforderungen der Verwaltung bei einer Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung befürchtet haben.

Die Oberbürgermeisterin löste diese Blockade mit einem Kniff: Der Hauptausschuss sollte die Erprobung dieser Leitlinien in einer einjährigen Pilotphase beschließen – allerdings ohne eine weitere Beteiligung des Arbeitsgremiums. Nach massiven Interventionen insbesondere der stadtgesellschaftlichen Gremienmitglieder, aber auch vonseiten der Politik lag das Heft des Handelns dann doch wieder bei diesem Gremium: In insgesamt fünf weiteren Sitzungen wurde von ihm die Pilotphase konkretisiert und dafür gesorgt, dass tatsächlich alle als wesentlich erachteten Elemente der Leitlinien erprobt werden konnten (insbesondere die Infrastruktur eines ‚Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung‘ mit einem Verwaltungs- und einem stadtgesellschaftlichen Teil – hierzu mehr weiter unten).

Am 27. September 2018 beschloss der Rat schließlich:

„1. [...] die im Leitlinienprozess zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger entwickelten Qualitätsstandards für die Öffentlichkeitsbeteiligung [...]. Diese Qualitätsstandards sind bei der Planung und Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln zu berücksichtigen.

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

Die Pilotphase begann am 1. Januar 2019 und wurde letztendlich bis 31. Dezember 2020 verlängert – auch um einen nahtlosen Übergang zur (später beschlossenen) Verstetigung ab 2021 zu gewährleisten.

Die extern durchgeführte Evaluation des ersten Pilotjahres bestätigte, „dass sich die Leitlinien und die darin gesetzten Qualitätsstandards, Strukturvorstellungen und Prozesse grundsätzlich bewähren.“ (Deutsches Forschungsinst. f. öffentl. Verw. 2020).

Auf dieser Evaluationsgrundlage und mit weiteren Vorbereitungen durch das Leitliniengremium konnte der Rat der Stadt Köln schließlich am 18. Juni 2020 die erfolgreiche Beendigung der Piloterprobung und die Verstetigung und den Ausbau der „Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung“ beschließen. (Stadt Köln 2020b).

Auf dieser Beschlussgrundlage findet seit Januar 2021 die Etablierung und Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung statt – 18 Jahre nach den ersten verpufften Ratsbeschlüssen zu diesem Thema.

### **3 Stand und Entwicklungsperspektiven der Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln**

#### **3.1 Leitlinien Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung/ Grundsätze**

Mit dem Ratsbeschluss vom Juni 2020 (Stadt Köln [2020b](#)) bilden die „Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung der Stadt Köln“ (Stadt Köln [2020b](#)) die verbindliche Grundlage für den Umgang mit allen städtischen Vorhaben, die grundsätzlich Gegenstand einer freiwilligen Bürgerbeteiligung sein könnten. Aus der Sorge, dass die Stadtverwaltung insgesamt mit dem Management von Beteiligungsverfahren überfordert sein könnte, wenn die Leitlinien auf einen Schlag für alle Verwaltungsbereiche gelten würden, wurde ein schrittweises Vorgehen gewählt, das aber in die vollständige Verbindlichkeit bis zum Ende der laufenden Ratsperiode (also bis ca. Mitte 2025) münden soll:

Seit 2021 müssen die Leitlinien in drei der insgesamt neun Stadtbezirke bzw. von deren Bezirksvertretungen angewendet werden (Kalk, Lindenthal und Nippes, das schon seit 2019 Pilotbezirk war). Ab Anfang 2023 sollen dann bis 2025 nach und nach die weiteren Stadtbezirke folgen.

Ebenfalls seit 2021 sind die Leitlinien verbindlich für den Ausschuss für Umwelt und Grün (war schon seit 2019 Pilotgremium), für alle Vorlagen des Dezernates III Mobilität und Liegenschaften, bei denen der Verkehrsausschuss das Entscheidungsgremium ist, und ab Herbst 2022 für alle Vorlagen dieses Dezernats, die ein Mobilitätsthema als Beschlussgegenstand aufweisen.

Ab Anfang 2023 soll dann der weitere deutliche „Ausbau der Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung“ in Köln beginnen und bis Mitte 2025 seinen Abschluss finden (Stadt Köln [2020b](#), S. 7).

#### **3.2 Wesentliche Elemente der Leitlinien**

Mit den Leitlinien werden folgende „wesentlichen Ziele“ verfolgt (Stadt Köln [2020c](#), S. 3):

- „Verbesserung der Beteiligungskultur und Stärkung der Demokratie
- Stärkung bürgerschaftlichen Engagements und Anknüpfung an vorhandene Strukturen
- Entwicklung und Einführung frühzeitiger, kontinuierlicher und verbindlicher Beteiligungsverfahren“

Als *Voraussetzung für eine erfolgreiche Durchführung einer freiwilligen Öffentlichkeitsbeteiligung* werden folgenden Kriterien benannt (S. 4):

- „Es gibt eine Beschlussvorlage der Verwaltung zu einem städtischen Vorhaben.
- Die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger stimmen dem Beteiligungsverfahren zu und sind bereit, die Ergebnisse der Beteiligung im Rahmen ihrer Abwägungs- und Entscheidungsvorbereitungsprozesse zu berücksichtigen.
- Kölnerinnen und Kölner sind von dem Vorhaben betroffen oder daran interessiert.
- Es gibt Gestaltungsspielraum und die inhaltlichen Entscheidungen sind noch nicht getroffen.
- Die notwendigen zeitlichen, finanziellen und personellen Ressourcen zur Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung stehen zur Verfügung.“

Der *Grad der Beteiligungsmöglichkeiten* wird auf *drei Stufen* wie folgt definiert:

*„Information:* Die Öffentlichkeit kann sich über Planungen oder Entscheidungen informieren, sie nimmt aber keinen Einfluss darauf. Die Kommunikation verläuft in der Regel einseitig.

*Anhörung, Beratung:* Die Öffentlichkeit kann zu einem vorgelegten Entwurf oder einer Frage Stellung beziehen. Die Stellungnahme wird von verantwortlicher Stelle vor der Entscheidung gehört. Die Kommunikation erfolgt in einem eng definierten Schema wechselseitig.

*Mitgestaltung, Mitverantwortung:* Die Öffentlichkeit gestaltet eine Planung oder eine Entscheidung aktiv mit. Sie bringt sich mit eigenen Vorstellungen inhaltlich ein. Das führt zu einer inhaltlichen Beeinflussung und Mitverantwortung<sup>16</sup>. Das Entscheidungsgremium lässt die Ergebnisse in den Abwägungsprozess einfließen. Die Kommunikation erfolgt in offener Weise wechselseitig.“

Folgende sechs *Standards* werden als Anforderungen an die Gestaltung der Beteiligungsverfahren gesetzt (S. 5 f.):

1. Respektvolle und faire Zusammenarbeit
2. Frühzeitige und transparente Information und Kommunikation

---

<sup>16</sup> Die Feststellung einer „Mitverantwortung“ aufgrund der „inhaltlichen Beeinflussung“ ist nach Einschätzung und Praxiserfahrung des Autors zu hoch gegriffen. Die inhaltliche Beeinflussung erfolgt i. d. R. weitgehend anonym – außer bei Expertenworkshops mit organisierten Akteuren. Damit übernimmt niemand Verantwortung für die Folgen seines oder ihres inhaltlichen Einflusses, der bei einer vielfältigen und zahlreichen Beteiligung auch kaum zuzuordnen wäre.

3. Geeignete Ansprache aller interessierten beziehungsweise betroffenen Kölnerinnen und Kölner
4. Klare Ziele und abgegrenzter Gestaltungsspielraum
5. Verlässliche und verbindliche Auseinandersetzung mit Ergebnissen
6. Andauerndes Lernen und inhaltliche Weiterentwicklung“

Als *Gremien, Infrastrukturen bzw. Instrumente* für die Organisation von Öffentlichkeitsbeteiligung und nicht zuletzt für das „andauernde Lernen“ und „die inhaltliche Weiterentwicklung“ werden das „Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung“ (S. 7), der „Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung“ (S. 8) und eine „beteiligungsbezogene Themen- und Dialog-Plattform“ (S. 8) eingesetzt, die weiter unten näher beschrieben werden.

Ein weiteres wesentliches Element der Leitlinien ist die *Möglichkeit* für alle Kölnerinnen und Kölner, die *Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung vorzuschlagen*, wenn dies von der Verwaltung nicht vorgesehen ist: Bei allen Gremien, für die die Beteiligungsleitlinien verbindlich sind (siehe oben), muss bei jeder Beschlussvorlage vonseiten der Verwaltung eine „Anlage: Öffentlichkeitsbeteiligung“ beigefügt werden, aus der hervorgeht, ob eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist oder nicht<sup>17</sup>. In letzterem Fall ist dies zu begründen. Wer der Auffassung ist, dass hierzu doch eine Bürgerbeteiligung durchgeführt werden soll, kann dies vor der entsprechenden Gremiensitzung über ein Onlineformular<sup>18</sup> vorschlagen. Hierüber muss dann das Gremium beraten und beschließen.

### 3.2.1 Die sieben Prozessschritte der Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln

Ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen, kommt es je nach Komplexität des Beteiligungsvorhabens zu einem mehrschrittigen Prozess mit der Entwicklung einer Beteiligungskonzeption, der Beschlussfassung hierüber durch das politische Entscheidungsgremium, der Durchführung der Beteiligung, der Verwaltungsprüfung und politischen Beratung der Beteiligungsergebnisse und schließlich der Beschlussfassung durch das verantwortliche Ratsgremium. Vom städtischen Büro

<sup>17</sup> Diese Vorlagen werden ca. ein bis zwei Wochen vor dem Gremientermin im Ratsinformationssystem veröffentlicht: <https://ratsinformation.stadt-koeln.de> (letzter Abruf: 26.03.2022).

Der stadtesellschaftliche Teil des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung veröffentlicht seit Anfang 2022 eine gebündelte Übersicht aller zur Beschlussfassung anstehenden Verwaltungsvorlagen, bei denen eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist oder auch nicht: <https://www.koeln-freiwillig.de/mitmachen/oeb/> (letzter Abruf: 26.03.2022).

<sup>18</sup> <https://www.meinungsfuer.koeln/beteiligung-anregen> (letzter Abruf: 26.03.2022).

für Öffentlichkeitsbeteiligung wurde in 2021 für die Verwaltung ein umfassender „Leitfaden Öffentlichkeitsbeteiligung 1.0“ (Stadt Köln 2021a)<sup>19</sup> herausgegeben, der „Die 7 Schritte der Öffentlichkeitsbeteiligung“ vermittelt und mit zahlreichen Praxistipps anreichert.

### **3.3 Infrastruktur für die Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung**

Wie schon erwähnt, wurden mit den beschlossenen Beteiligungsleitlinien auch eine Infrastruktur und ein Instrumentarium etabliert, mit denen die Vorbereitung und Durchführung von Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützt und insgesamt die Weiterentwicklung der Kölner Beteiligungskultur gefördert werden sollen.

#### **3.3.1 Kooperatives Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung**

Das „Kooperative Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung“<sup>20</sup> bildet den personellen und organisatorischen Kern dieser Infrastruktur und ist das Kompetenzzentrum für alle Fragen der Bürgerbeteiligung bei städtischen Verfahren (Hoffmann und Schöffmann 2019, Schöffmann 2021a). Es besteht aus dem städtischen bzw. Verwaltungsteil („BÖBIStadt“) und dem stadtgemeinschaftlichen Teil in Trägerschaft der Kölner Freiwilligen Agentur e. V. („BÖBIKFA“).

Der Verwaltungsteil – BÖBIStadt – ist im Dezernat der Oberbürgermeisterin im Referat für Strategische Steuerung angesiedelt. Zu seinen wesentlichen Aufgaben zählen: Gesamtleitung des Kooperativen Büros und im Einzelfall Projektleitung für bestimmte Beteiligungsverfahren; Beratung und Unterstützung der Stadtverwaltung bei der Konzeption und Umsetzung von Beteiligungsverfahren; Pflege des Beteiligungsportals [meinungfuer.koeln](https://www.meinungfuer.koeln/); projektübergreifende Information und Kommunikation; Qualitätssicherung und Fortentwicklung der Ziele, Standards und Verfahren der Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung; Geschäftsstelle für den Beirat Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung.

---

<sup>19</sup> Der Leitfaden kann vom Beteiligungsportal der Stadt Köln heruntergeladen werden: [https://www.meinungfuer.koeln/sites/default/files/leitfaden\\_oeffentlichkeitsbeteiligung\\_0.pdf](https://www.meinungfuer.koeln/sites/default/files/leitfaden_oeffentlichkeitsbeteiligung_0.pdf) (letzter Abruf: 26.03.2022).

<sup>20</sup> <https://www.meinungfuer.koeln/informationen-0/das-kooperative-buero-fuer-oeffentlichkeitsbeteiligung> (letzter Abruf: 26.03.2022).

Der stadtgesellschaftliche Teil – BÖBIKFA – ist bei der Kölner Freiwilligen Agentur im Bereich „Politische Partizipation“<sup>21</sup> angesiedelt und wird von der Stadt Köln im Rahmen des umfassenderen Förderprojekts „Förderung ‚Politischer Partizipation‘“ gefördert (Stadt Köln 2020d). Zu den wesentlichen Aufgaben zählen: Mitwirkung an der Konzeption von Beteiligungsverfahren mithilfe von Vorrecherchen, Einbringen von Netzwerkkontakten und der stadtgesellschaftlichen Perspektive; Handlungsempfehlungen für eine vielfältige und barrierearme Einbeziehung aller vom Vorhaben Betroffenen; Beratung und Mitwirkung an der Weiterentwicklung der Beteiligungsleitlinien.

Neben dem „Kooperativen Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung“ gibt es das im März 2019 gegründete „Kooperative Kinder- und Jugendbüro“<sup>22</sup>, das als zentrale Anlaufstelle und Interessenvertretung für Kölner Kinder- und Jugendliche fungiert und u. a. deren Beteiligungsmöglichkeiten fördern soll. Träger des stadtgesellschaftlichen Teils ist der Kölner Jugendring e. V. Zwischen diesen beiden Kooperativen Büros gibt es bislang nur punktuelle Kontakte.

### 3.3.2 Dienstleistungsrahmenverträge

Ergänzend zu dieser Bürostruktur wurden von der Stadt Köln Dienstleistungsrahmenverträge für unterschiedliche Aufgaben geschlossen:

„*Stadtgesellschaftliche Beratung und Unterstützung*“ bei (größeren) Beteiligungsverfahren (Stadt Köln 2020e): Hierbei geht es vor allem darum, den oben schon erwähnten Standard „Geeignete Ansprache aller interessierten beziehungsweise betroffenen Kölnerinnen und Kölner“ zu verwirklichen. Auftragnehmerin ist hier – neben der Förderung als BÖBIKFA – die Kölner Freiwilligen Agentur e. V. Sie hat diesen Standard konkretisiert mit dem Anspruch einer „repräsentativen“ Beteiligung aller betroffenen bzw. zu beachtenden „Perspektiven“ und einer „inkluisiven“ Beteiligung, indem mögliche Beteiligungsbarrieren identifiziert und überwunden werden. Bei den bisherigen Beauftragungen gehörten insbesondere aufsuchende Aktionen zu den wesentlichen Leistungen.

„*Methodische Beratung und Unterstützung*“ bei der Konzeption und Umsetzung von Beteiligungsverfahren bzw. zur Erweiterung des Beteiligungsinstrumentariums: Auftragnehmer ist hier der Bieterverbund aus ZebraLog ([zebralog.de](http://zebralog.de)) & frischer wind ([frischerwind.com](http://frischerwind.com)).

„*Information, Kommunikation und Marketing*“ ist Aufgabe der Kölner Werbeagentur alle freiheit ([allefreiheit.de](http://allefreiheit.de)).

<sup>21</sup> <https://www.koeln-freiwillig.de/beteiligen/> (letzter Abruf: 26.03.2022).

<sup>22</sup> <https://www.stadt-koeln.de/artikel/71108/index.html> (letzter Abruf: 10.04.2022).

### 3.3.3 Beteiligungsportal meinungfuer.koeln

Das Beteiligungsportal [meinungfuer.koeln](http://meinungfuer.koeln) bündelt alle Hintergrundinformationen zur Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln und ist das Medium für die Onlinebeteiligung<sup>23</sup>. In der Rubrik „Zahlen, Daten, Fakten“<sup>24</sup> sind statistische Daten zu allen laufenden und abgeschlossenen Beteiligungsverfahren und Onlinedialogen abrufbar.

### 3.3.4 Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung

„Der Beirat<sup>25</sup> berät und gibt Empfehlungen an Politik und Verwaltung zur kontinuierlichen Weiterentwicklung der Leitlinien für Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln“, so § 1.2 der Geschäftsordnung des Beirates (ZebraLog/ Stadt Köln 2021, S. 4). Er befasst sich insbesondere grundsätzlich mit Beteiligungskonzepten und -verfahren, mit Evaluationsergebnissen und mit der Verbesserung und Fortschreibung der Leitlinien Systematischer Öffentlichkeitsbeteiligung. Er ist zu je einem Drittel mit Mitgliedern aus Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft zusammengesetzt.

Die Geschäftsführung für den Beirat liegt beim städtischen Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung (BÖB|Stadt). BÖB|KFA bietet dem stadtgemeinschaftlichen Beirats-Drittel jeweils ca. eine Woche vor den Sitzungen ein Vorbereitungstreffen mit Hintergrundinfos zur jeweiligen Agenda an.

## 3.4 Exkurs: Die vierte Beteiligungsstufe

Aktuell hat im Kooperativen Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung eine Diskussion begonnen, ob die bisherige Unterscheidung in drei Beteiligungsstufen ausreichend ist. Erfahrungen aus zwei Beteiligungsverfahren, bei denen es jeweils um die Gestaltung öffentlicher Flächen ging, legen die Ergänzung um eine vierte Beteiligungsstufe nahe. Mit dieser vierten Stufe würde der Übergang von der Beeinflussung von Gestaltungen hin zur bürgerschaftlich engagierten Aneignung und Verantwortungsübernahme planvoller Bestandteil von Beteiligungsverfahren.

---

<sup>23</sup> <https://www.meinungfuer.koeln/dialoge> (letzter Abruf: 26.03.2022).

<sup>24</sup> <https://www.meinungfuer.koeln/zahlen> (letzter Abruf: 26.03.2022).

<sup>25</sup> <https://www.meinungfuer.koeln/informationen-0/beirat-oeffentlichkeitsbeteiligung> (letzter Abruf: 26.03.2022).

Bei der Erhebung von Gestaltungswünschen für einen Quartiersplatz<sup>26</sup> in der Innenstadt bzw. für eine Grünfläche<sup>27</sup> im Stadtbezirk Porz wurden jeweils häufig Befürchtungen geäußert, dass eine eigentlich wünschenswerte Platzgestaltung nach der Umsetzung konterkariert würde – durch abschreckend wirkende Nutzungen und Vermüllung. Als Lösung wurde vorgeschlagen, dass es eine „soziale Bespielung“ des jeweiligen Platzes geben solle. Hiermit könne eine Form sozialer Kontrolle eingeführt werden, die letztendlich niemanden verdränge, jedoch alle zu einem sozialverträglichen Verhalten anhalte.

In beiden Fällen hat die Fachverwaltung diese Anregungen nach Abschluss des eigentlichen Beteiligungsverfahrens aufgegriffen und jeweils mit Unterstützung insbesondere des stadtgesellschaftlichen Teils des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung (BÖBIKFA) organisierte Akteure zu einem Werkstattgespräch eingeladen. Hiermit wurde jeweils erkundet, inwieweit diese Akteure mit ihren Möglichkeiten zur bürgerschaftlich engagierten Gestaltung der Plätze beitragen und als „Ankerinstitution“ für Engagementinteressierte fungieren können und wollen. Für die Grünfläche wurde inzwischen eine eigene Initiative gebildet (Waldron 2021).

In beiden Fällen geht es um Formen der Beteiligung, die über die Einflussnahme auf die Gestaltung der öffentlichen Räume und die Entscheidung hierüber hinausgeht. Es geht um die Beteiligung durch praktische Verantwortungsübernahme für die zukünftige Belegung der Plätze wie für den Erhalt der Gestaltungsergebnisse. Im Rückblick wäre es nach Einschätzung des Autors jeweils sinnvoll gewesen, schon bei der Konzeption des gesamten Beteiligungsprozesses diese weiter gehende Stufe mit zu berücksichtigen.

Diese vierte Stufe dürfte bei allen Vorhaben relevant sein, deren gelingende Umsetzung bzw. dauerhafte spätere Nutzung wesentlich von der Bereitschaft zur Ko-Produktion abhängt, bei der organisierte zivilgesellschaftliche Akteure, engagierte Bürgerinnen und Bürger und nicht zuletzt die Fachverwaltung konstruktiv zusammenwirken müssen. Hierüber können nicht einfach die Verwaltung oder der Rat abschließend entscheiden. Es bedarf eines Aushandlungsprozesses zwischen allen beteiligten Akteuren über die Bereitschaft und die Rahmenbedingungen zur praktischen Verantwortungsübernahme durch die Bürgerschaft, über den Abbau von Engagementbarrieren bei der konkreten Gestaltung solcher Orte sowie bei Verwaltungsvorschriften und über den Einsatz materieller und personeller Ressourcen durch die unterschiedlichen Mitwirkenden.

---

<sup>26</sup> Quartiersplatz „Am Salzmagazin“: <https://www.meinungfuer.koeln/dialoge/quartiersplatz-am-salzmagazin#uip-1> (letzter Abruf: 02.04.2022).

<sup>27</sup> Grünfläche an der Glashüttenstraße: <https://www.meinungfuer.koeln/dialoge/ein-neuer-park-porz-mitte#uip-1> (letzter Abruf: 02.04.2022).

### 3.5 Bürgerräte für Köln – in Arbeit

Eine instrumentelle Erweiterung der Bürgerbeteiligung in Köln wird die Anfang 2022 beschlossene Erprobung und darauf aufbauende Etablierung des Formates „Bürgerräte“ bilden (Bündnis 90/ Die Grünen et al. 2022)<sup>28</sup>. Ausdrücklich berücksichtigt wurden bei diesem Beschluss die Empfehlungen des Beirats für Öffentlichkeitsbeteiligung (Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung 2021).

Die Einsetzung von Bürgerräten zur projekt- bzw. themenbezogenen Beratung der städtischen Politik war ein Schlüsselvorhaben im Kommunalwahlprogramm der Kölner Grünen (Bündnis 90/ Die Grünen 2020, S. 80) und wurde in die Vereinbarung des regierenden Ratsbündnisses aufgenommen (Bündnis 90/ Die Grünen et al. C, S. 65). Zudem hatte sich Anfang 2021 die Initiative „Zukunftsrat Köln“ (zukunftsrat.koeln) gegründet, die eine Bürgerratsversion vertritt, bei der die jeweilige Themensetzung aus der Stadtgesellschaft erfolgen soll.

### 3.6 Bürgerhaushalt

Das Beteiligungsinstrument „Bürgerhaushalt“ wird in Köln<sup>29</sup> inzwischen nicht mehr angewendet. Nach den Bürgerhaushaltsverfahren 2007, 2009, 2011, 2013 und 2014 mit konstant abnehmender Beteiligung (buergervissen 2016, S. 24) wurden bezirksbezogene „Bürgerbudgets“ mit einem Volumen von 100.000 € je Stadtbezirk eingeführt. Das hierzu durchgeführte Verfahren zur Sammlung von Vorschlägen wurde in 2017 erst- und bisher letztmalig durchgeführt.<sup>30</sup>

---

## 4 Die kommunalpolitische Verankerung von Beteiligungsstrategie und -praxis

Die kommunalpolitische Verankerung von Bürgerbeteiligung wie auch von Bürgerengagement war – insbesondere in der Ratspolitik – bis Anfang 2021 nur schwach entwickelt. Es gab kein entsprechendes politisches Fachgremium hierzu.

---

<sup>28</sup> Siehe auch die Rubrik „Bürgerräte“ im Beteiligungsportal [meinungfuer.koeln](https://www.meinungfuer.koeln/buergerraete-ein-pilot-fuer-koeln): <https://www.meinungfuer.koeln/buergerraete-ein-pilot-fuer-koeln> (letzter Abruf: 27.03.2022).

<sup>29</sup> <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/mitwirkung/buergerhaushalt/index.html> (letzter Abruf: 10.04.2022).

<sup>30</sup> <https://buergershaushalt.stadt-koeln.de/2017/> (letzter Abruf: 10.04.2022).

Allerdings gehörten bzw. gehören dem Beirat für Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Drittel Vertreterinnen der Ratsfraktionen bzw. der Bezirksebene an<sup>31</sup>.

Mit der in 2021 erfolgten Erweiterung des (Petitions-)Ausschusses für „Anregungen und Beschwerden“<sup>32</sup> zum Ausschuss für „Bürgerbeteiligung, Anregungen und Beschwerden“<sup>33</sup> gibt es erstmals einen ausdrücklich fachpolitischen Ort für die Themen „Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement“, die bis dahin nur als zwei Spiegelstriche unter vielen weiteren im Hauptausschuss angesiedelt waren (Schöffmann 2021b):

„Der Ausschuss Bürgerbeteiligung, Anregungen und Beschwerden ist in folgenden Angelegenheiten vorberatend 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.“<sup>34</sup>

Schon nach wenigen Monaten erweiterter Zuständigkeit lässt sich beobachten, dass die Ausschussmitglieder diese Möglichkeit mit vermehrten fachpolitischen Beratungen und Entscheidungen nutzen.<sup>35</sup>

Die Namens- und Zuständigkeitserweiterung war ein weiteres (s. o. Bürgerräte) kommunalpolitisches Vorhaben der Kölner Grünen, das (nach einem ersten in Bündnisverhandlungen 2014 gescheiterten Anlauf) 2021 in der Vereinbarung des regierenden Ratsbündnisses verankert werden konnte (Bündnis 90/ Die Grünen 2020, S. 80; Bündnis 90/ Die Grünen et al. 2021, S. 65).

Ein kommunalpolitischer Akteur, ohne den nach Einschätzung des Autors<sup>36</sup> weder die Ausschusserweiterung noch die Bürgerräte (zumindest nicht so früh) auf die Agenda des Rates gekommen wären, ist der Arbeitskreis „Engagierte

<sup>31</sup> [https://www.meinungfuer.koeln/sites/default/files/220117\\_beirat\\_oeffentlichkeitsbeteiligung\\_bfrei\\_0.pdf](https://www.meinungfuer.koeln/sites/default/files/220117_beirat_oeffentlichkeitsbeteiligung_bfrei_0.pdf) (letzter Abruf: 27.03.2022).

<sup>32</sup> Nach § 24 der Gemeindeordnung NRW.

<sup>33</sup> Der Ausschuss im Kölner Ratsinformationssystem: [https://ratsinformation.stadt-koeln.de/kp0040.asp?\\_kgrnr=174&](https://ratsinformation.stadt-koeln.de/kp0040.asp?_kgrnr=174&) (letzter Abruf: 27.03.2022).

<sup>34</sup> Die Zuständigkeiten des Ausschusses: <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=861682&type=do> (letzter Abruf: 27.03.2022).

<sup>35</sup> Der Autor gehört dem Ausschuss seit 2014 als Sachkundiger Einwohner an.

<sup>36</sup> Der Autor ist Mitgründer und aktuell stellvertretender Sprecher des Arbeitskreises „Engagierte Stadt“.

Stadt“<sup>37</sup> des Kölner Kreisverbandes von Bündnis 90/ Die Grünen. Er wurde im Oktober 2013 (zunächst als „AK BürgerInnen-Stadt“) von Mitgliedern der Grünen gegründet, die sich beruflich oder ehrenamtlich schon lange mit den Themenfeldern „Bürgerengagement und -beteiligung“ befassten (u. a. bei der Kölner Freiwilligen Agentur e. V.). Nach Kenntnis des Autors gibt es bei den anderen Parteien in Köln keinen ähnlich gelagerten Arbeitskreis (und wohl auch nicht bei anderen Grünen Kreis- oder Landesverbänden).

---

## 5 Die zivilgesellschaftliche Infrastruktur und ihr Beitrag zur Beteiligungskommune

Eine wesentliche zivilgesellschaftliche Impulsgeberin und Akteurin, auf die in diesem Beitrag schon mehrfach verwiesen wurde, ist die 1997 gegründete Kölner Freiwilligen Agentur e. V. (koeln-freiwillig.de)<sup>38</sup>. Sie ist die größte der sechs Freiwilligenagenturen in Köln<sup>39</sup> und zählt auch bundesweit zu den großen Agenturen. Von Beginn an verfolgt sie die Vision einer „Bürgergesellschaft, geprägt von Menschen, die das öffentliche Leben ihrer Stadt aktiv mitgestalten und es bereichern“. Sie hat es sich zur Aufgabe gemacht, in diesem Sinne fördernd zu wirken und „Impulse für die Bürgerstadt Köln“ zu geben (Kölner Freiwilligen Agentur 2007).

Anlässlich ihres zehnjährigen Bestehens wurden in Expertengesprächen Handlungsempfehlungen entwickelt, die die Kölner Freiwilligen Agentur dem Kölner Gemeinwesen – vertreten durch den Vorsitzenden des Rats-Ausschusses für Soziales und Senioren – bei ihrem Jubiläumstfest überreichte. Damit verbunden war das Versprechen, „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.“ (Kölner Freiwilligen Agentur 2008, S. 16, 19). In diesem Sinne hatte die Agentur schon 2004 nach dem „Pisa-Schock“ die Vorleseinitiative „LeseWelten“<sup>40</sup> gegründet.

---

<sup>37</sup> <https://www.gruenekoeln.de/partei/arbeitskreise/buergerinnen-stadt/> & YouTube-Kanal mit Veranstaltungsdokumentationen u. a. zu Bürgerräten: [https://www.youtube.com/channel/UCvoWGpnvWb5MY1QWwNxn3eg\\_](https://www.youtube.com/channel/UCvoWGpnvWb5MY1QWwNxn3eg_)

<sup>38</sup> Der Autor ist langjähriges Mitglied und seit dem 1.1.2021 im Rahmen eines Managements auf Zeit angestellter Leiter des KFA-Bereichs „Politische Partizipation“.

<sup>39</sup> Siehe „Kölner Arbeitskreis Bürgerschaftliches Engagement“: <https://www.kabe-koeln.de/>.

<sup>40</sup> <https://www.koeln-freiwillig.de/lesewelten/>.

Aus diesem Versprechen ließ sich auch die weiter oben beschriebene Initiative ableiten, nach den Ereignissen um „Stuttgart 21“ in Köln erneut das Thema „Bürgerbeteiligung“ auf die Tagesordnung zu setzen.

Woher kommt diese Initiativkraft? Nach Einschätzung des Autors sind folgende Merkmale hierfür prägend und evtl. auch generell eine Bedingung für ein solches Wirkungspotenzial:

- Die Kölner Freiwilligen Agentur wurde aus bürgerschaftlicher Initiative gegründet und ist keine weisungsgebundene Untergliederung eines Verbandes oder der Kommune.
- Von Anfang an wurde nicht nur das enge Konzept einer „Vermittlungsagentur“ verfolgt, sondern immer auch das einer „Entwicklungsagentur“.
- Die hauptamtliche Geschäftsführung wie der ehrenamtliche Vorstand (bzw. einzelne Mitglieder) bringen eigene politische Erfahrungen aus sozialen Bewegungen, aus Kommunalpolitik u. a. ein.

Vor diesem Hintergrund konnte die Kölner Freiwilligen Agentur eine breite und vielfältige Verankerung nicht nur in der Kölner Zivilgesellschaft, sondern auch in der Kölner Politik erreichen. Dies und ihr breites – auch das bürgerschaftliche Engagement einbeziehende – Verständnis von Bürgerbeteiligung haben dann wohl auch den Ausschlag gegeben, dass sie sich in Bewerbungsverfahren um die Trägerschaft für den stadtgesellschaftlichen Teil des „Kooperativen Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung“ gegenüber reinen Beteiligungs-Dienstleistern durchsetzen konnte.

---

## 6 Resümee

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Köln sich auf einem guten Weg zur „Beteiligungskommune“ befindet und dass sie auf diesem Weg noch nicht so weit gekommen wäre, wenn es hier kein entsprechendes starkes zivilgesellschaftliches Engagement gegeben hätte.

Eine wesentliche noch nicht bewältigte Herausforderung auf dem Weg zur idealen Beteiligungskommune ist die Entwicklung eines integrativen Verständnisses des Zusammenhangs, der Schnittstellen bzw. der Wechselwirkung zwischen (vorhabenbezogener) Bürgerbeteiligung und dem (selbstermächtigten) bürgerschaftlichen Engagement. Ein solches Verständnis und seine Umsetzung in praktisches politisches bzw. Verwaltungshandeln wird wohl auch erst mit entsprechender druckvoller zivilgesellschaftlicher Initiative entwickelt werden.

## Literatur

- Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung 2021: Positionspapier #1. Bürgerräte für Köln; hgg. v. Kooperatives Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung/ ZebraLog GmbH. Köln
- BMFSFJ 2017: Bericht der Sachverständigenkommission an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für den Zweiten Engagementbericht „Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung“. In: Zweiter Bericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland. Schwerpunktthema: „Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung“. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin: BMFSFJ
- Bock, Stephanie 2014: Von einzelnen Beteiligungseinseln zur integrierten Beteiligungskultur: Perspektiven der kommunalen Bürgerbeteiligung. Workshop „Bürger beteiligen! Wie können wir die Beteiligungskultur in Köln verbessern?“ am 12. Mai 2014 in Köln [Präsentation]. Köln/Berlin: difu.
- Bündnis 90/ Die Grünen Kreisverband Köln 2020: GRÜN für die Stadt: Für ein ökologisches, nachhaltiges wirtschaftendes und soziales Köln. Das Kommunalwahlprogramm der Kölner GRÜNEN 2020–2025. Schlussversion der Langfassung. Köln
- Bündnis 90/ Die Grünen/ CDU/ Volt 2021: Gemeinsam für Köln. Ein Bündnis für eine nachhaltige, zukunftsgewandte und verlässliche Stadtpolitik. Bündnisvereinbarung zwischen BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, Kreisverband Köln/ GRÜNE-Fraktion im Kölner Rat, Christlich Demokratische Union (CDU), Kreisverband Köln/ CDU-Fraktion im Rat der Stadt Köln, Volt Deutschland, Volt Köln/ Volt-Fraktion im Rat der Stadt Köln für die aktuelle Wahlperiode bis 2025. Köln.
- Bündnis 90/ Die Grünen im Kölner Rat; CDU-Fraktion im Rat der Stadt Köln; Volt-Fraktion im Rat der Stadt Köln; FDP-Fraktion im Rat der Stadt Köln; KLIMA FREUNDE 2022: Antrag „Bürgerräte erproben – Beteiligung von Kölner\*innen stärken“. AN/0258/2022. Köln (veröffentlicht im Ratsinformationssystem: [https://ratsinformation.stadt-koeln.de/to0050.asp?\\_\\_ktonr=341976](https://ratsinformation.stadt-koeln.de/to0050.asp?__ktonr=341976) (letzter Abruf: 27.03.2022))
- bürgerwissen 2016: Den Kölner Bürgerhaushalt beleben. Ein Konzept-Vorschlag erarbeitet aus der Evaluation von Verlauf, Sicht Beteiligter, Vergleich mit anderen Verfahren. Köln/ Bielefeld
- Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung 2020: Evaluation „Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung“ der Stadt Köln. Management Summary. Stand 28.02.2020. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
- difu Deutsches Institut für Urbanistik/ Stadt Köln 2016: Der „Kölner Weg zum Ausbau und zur Verbesserung der Beteiligungskultur“: Eckpunkte zur Erarbeitung von Leitlinien zur Bürgerbeteiligung in Köln – Ergebnisse der Konzeptionsphase. Köln/Berlin: difu
- Hoffmann, Daniela/ Schöffmann, Dieter 2019: Infrastruktur für eine gute Beteiligungskultur. Das Kölner Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2019 vom 21.06.2019. Bonn: Stiftung Mitarbeit
- KGSt 2014: Leitbild Bürgerkommune. Entwicklungschancen und Umsetzungsstrategie. KGSt®-Bericht Nr. 3/2014. Köln: KGSt

- Kölner Freiwilligen Agentur 2007: Kölner Freiwilligen Agentur. Impulse für die Bürgerstadt Köln. Leitbild. Köln [<https://www.koeln-freiwillig.de/leitbild/> – letzter Abruf: 27.03.2022]
- Kölner Freiwilligen Agentur 2008: Jahresbericht 2007. Köln [[https://www.koeln-freiwillig.de/wp-content/uploads/2017/05/Jahresbericht\\_2007-1.pdf](https://www.koeln-freiwillig.de/wp-content/uploads/2017/05/Jahresbericht_2007-1.pdf) – letzter Abruf: 27.03.2022]
- Kölner Freiwilligen Agentur/ Mehr Demokratie/ Bürgerstiftung Köln et al. (Hrsg.) 2012: Positionspapier Bürgerbeteiligung in Köln - erarbeitet von Vertreter/innen Kölner Bürgerinitiativen im Rahmen zweier Workshops am 6. September und 24. Oktober 2012. Köln: Kölner Freiwilligen Agentur et al.
- Schöffmann, Dieter 2021: Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung und Förderung politischer Partizipation. Die Etablierung des „Kooperativen Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung“ in Köln. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2021 vom 08.07.2021. Bonn: Stiftung Mitarbeit
- Schöffmann, Dieter 2021a: Bürgerengagement und -beteiligung in Köln. Vom Spiegelstrich zum Fachausschuss. In: AKP (Alternative Kommunalpolitik), Ausgabe 5/2021, S. 50–51. Bielefeld: AKP
- SPD/ CDU/ Bündnis 90/ Die Grünen, FDP – Fraktionen im Rat 2013: Änderungs- bzw. Zusatzantrag zum Antrag „Kölner Standardmodell für mehr Bürgerbeteiligung“. AN/ 1532/2013 vom 17.12.2013. Köln: SPD u.a.
- Stadt Köln 2003: Leitbild Köln 2020. Das Leitbild für Kölns Weg in die Zukunft. Köln: Stadt Köln
- Stadt Köln 2004: Kölner Konzept zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements. Köln: Stadt Köln
- Stadt Köln 2014: Beteiligungskultur in Köln. Ergebnisse der Onlineumfrage und Ausblick [verwaltungsinterne Präsentation]. Köln: Stadt Köln
- Stadt Köln 2015: Beschlussvorlage „Entwicklung einer Beteiligungskultur für Köln / Leitlinienprozess zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern“ 1157/2015. Köln: Stadt Köln
- Stadt Köln 2018a: Aktive Bürgerschaft. Ergebnisse der „Leben in Köln“ – Umfrage 2016. Kölner Statistische Nachrichten 3/2018. Köln: Stadt Köln
- Stadt Köln 2018b: Beschlussvorlage „Entwicklung einer Beteiligungskultur für Köln Leitlinienprozess zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger - hier: Pilotphase Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung“, 2306/2018. Köln: Stadt Köln
- Stadt Köln 2020a: Stadtstrategie „Kölner Perspektiven 2030+“. Köln: Stadt Köln
- Stadt Köln 2020b: „Ausbau der Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung“ - Beschlussvorlage für den Rat der Stadt Köln. Köln: Stadt Köln Die Beschlussvorlage mitsamt allen Anhängen im Ratsinformationssystem: <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=767521&type=do> (letzter Abruf: 19.03.2022)
- Stadt Köln 2020c: Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung der Stadt Köln. Köln: Stadt Köln
- Stadt Köln 2020d: Verstetigung und Ausbau der Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung. Förderprogramm zur Förderung der politischen Partizipation in Köln. Köln: Stadt Köln
- Stadt Köln 2020e: Verstetigung und Ausbau der Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung. Leistungsbeschreibung für die stadtesellschaftliche Beratung und Unterstützung. Köln: Stadt Köln
- Stadt Köln 2021a. Leitfaden Öffentlichkeitsbeteiligung 1.0. Köln: Stadt Köln

- Stadt Köln. 2021b: Lebenswerte Veedel – Handbuch Bürger\*innen- und Sozialraumorientierung in Köln. Köln: Stadt Köln
- Waldron, Lara 2021: Eine Initiative der Kümmerer. Wie soziale Einrichtungen, lokale Vereine und Anwohner:innen einen neuen Stadtpark in Porz mit Leben füllen. Köln | <https://www.koeln-freiwillig.de/eine-initiative-der-kuemmerer/> (Letzter Abruf: 02.04.2022)
- Zebralog/Stadt Köln 2021: Geschäftsordnung Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung der Stadt Köln (Fassung vom 30. März 2021). Köln: Stadt Köln
- Zimmermann, Frank 2014: Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg. Amt für Stadtentwicklung und Statistik - Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung. Heidelberg/ Köln

**Schöffmann, Dieter (Köln):** Studium der Mathematik und der Sozialwissenschaften. 1979–1990 verschiedene Berufs- und bürgerengagierte Tätigkeiten: Geschäftsführender Vorstand / Schatzmeister einer politischen Stiftung, Buchhalter, Buchhändler, Kampagnenorganisator und Aktionstrainer. Seit 1990 Selbständiger bzw. geschäftsführender Berater für Unternehmenskommunikation und Marketing. Außerdem seit 2021 Bereichsleiter „Politische Partizipation“ bei der Kölner Freiwilligen Agentur e.V.

E-Mail: [ds@visavis-wirkt.de](mailto:ds@visavis-wirkt.de)