

## Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung der Stadt Köln – Reflexion der Implementierung und der Ausweitung der Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung

Katharina Pitko

### Kurzgefasst

Mittlerweile fünf Jahre gibt es die Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Stadt Köln, die von zahlreichen Akteur/innen aus der Stadtgesellschaft eingefordert wurden. Von einem trialogisch besetzten Gremium entwickelt und formuliert, beinhalten diese Vorgaben für ein systematisches Vorgehen in Bezug auf Öffentlichkeitsbeteiligung und beschreiben die notwendigen Strukturen und Qualitätsstandards für erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung in der Kölner Stadtverwaltung. Anfangs pilothaft getestet, wurden sie auch im weiteren Verlauf planmäßig schrittweise umgesetzt, um aus den Erfahrungen zu lernen und bei Bedarf mit Anpassungen reagieren zu können.

Wie die Implementierung der Leitlinien in einer 1,1 Millionenstadt gelungen ist und welche Rolle das Lernen aus der praktischen Erprobung in der Pilot- und Ausweitung in den Ausbauphasen gespielt hat, zeigt der nachfolgende Beitrag.

### Anlass und Vorbereitung des Leitlinienprozesses

Als Reaktion auf zahlreiche Forderungen aus der Kölner Stadtgesellschaft hat sich die Stadt Köln Ende 2013 auf den Weg gemacht, die Beteiligung der Öffentlichkeit systematisch weiterzuentwickeln und damit die Beteiligungskultur zu verbessern. Zwar gab es zu diesem Zeitpunkt bereits Erfahrungen mit Leitlinien für Öffentlichkeits- bzw. Bürgerbeteiligung in anderen Kommunen, es sollte aber einen Weg beschritten werden, der zur Stadt Köln und ihren Herausforderungen und Besonderheiten passt. In einem »Vorprozess« wurde daher zunächst der Status Quo in Stadtgesellschaft, Politik und Verwaltung ermittelt und daraufhin ein Leitlinienprozess gestartet mit dem Ziel, Leitlinien und Regeln für Öffentlichkeitsbeteiligung zu erarbeiten.

Der Leitlinienprozess gliederte sich in eine »Konzeptionsphase« (2015-2016) und eine »Arbeitsphase« (2017-2018), wobei der Dialog zwischen Stadtgesellschaft, Politik und Verwaltung im Vordergrund stand. Transparenz war dabei ein wichtiges Prinzip, sodass alle Prozessschritte sowie die Arbeitsergebnisse regelmäßig veröffentlicht wurden.

So findet sich im Eckpunktepapier (1) – verfasst vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), das diese Phase moderierte und wissenschaftlich begleitete – die Beschreibung der Grundlagen für die zukünftigen Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung, die ein Konzeptionsgremium aus je sechs Vertretenden der Stadtgesellschaft,

Politik und Verwaltung erarbeitete. In sieben Sitzungen wurden grundlegende Fragen zu Arbeitsstrukturen, Zeitrahmen und begleitender Kommunikation der Erarbeitung der Leitlinien thematisiert. Bereits hier war klar, dass der Leitlinienprozess lernend entwickelt werden sollte, sodass auch eine Evaluation dieser Phase durch das Difu erfolgte, deren Erkenntnisse im Eckpunktepapier aufgenommen wurden.

Von März 2017 bis September 2018 wurden die Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung unter breiter Beteiligung der Öffentlichkeit erarbeitet. Es ging vor allem darum, einen guten Umgang mit dem Spannungsfeld »Bessere Lösungen und mehr Akzeptanz durch Öffentlichkeitsbeteiligung« versus »Längere Verfahren und größerer Aufwand« zu finden. Zudem wurden Qualitätsstandards für erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung erarbeitet, die am 27. September 2018 vom Rat der Stadt Köln beschlossen und seitdem bei der Planung und Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln zu berücksichtigen sind.

## Leitlinien und Qualitätsstandards für Öffentlichkeitsbeteiligung

Neben den Qualitätsstandards für erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung, die in einem Beteiligungsprozess sicherzustellen und zu berücksichtigen sind, beinhalten die Kölner Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung (2) folgende Kernelemente:

- Bürger/innen und andere stadtgesellschaftliche Akteur/innen können zu allen Beschlussvorlagen der Verwaltung eine Öffentlichkeitsbeteiligung anregen und dies soll, soweit formal möglich und soweit ausreichend Spielraum und Zeit bestehen, auch geschehen. Dies ist für alle Gremien möglich, die die Leitlinien verbindlich umsetzen.
- Alle grundsätzlich in Frage kommenden Beschlussvorlagen der Verwaltung werden um eine begründete Empfehlung oder Ablehnung zur Beteiligung und gegebenenfalls auch zur Gestaltung der Beteiligung ergänzt. Dadurch wird Öffentlichkeitsbeteiligung immer mitgedacht. Jedoch nur da, wo sie sinnvoll und möglich ist, sollte diese umgesetzt werden.
- Das jeweils zuständige Gremium entscheidet über das »Ob« und gegebenenfalls auch über das »Wie« einer Öffentlichkeitsbeteiligung, soweit die Verfahren nicht anderweitig geregelt sind.
- Die Ergebnisse von Beteiligungsprozessen werden dokumentiert und von den verantwortlichen Gremien als eine der Entscheidungsgrundlagen genutzt.
- Die Planung eines Beteiligungsverfahrens wird in einem Beteiligungskonzept beschrieben. Zu jedem Verfahren wird ein Beteiligungskonzept erstellt, das auch Aussagen zum Zusammenhang zwischen dem inhaltlichen Prozess, zu dem beteiligt wird, dem Beteiligungs- sowie dem Kommunikationsprozess beinhaltet.
- Innerhalb von Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung sind die Ziele und die Intensität der Beteiligung sowie der bestehende inhaltliche Gestaltungsspielraum von Beginn an klar. Diese werden unmissverständlich und deutlich kommuniziert und die Gestaltungselemente der Öffentlichkeitsbeteiligung werden passgenau zu diesen festgelegt.

Die Kernelemente der Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln sind auch in der Abbildung 1 dargestellt. Zudem visualisiert diese den Prozess der Ausweitung der Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung, der im Folgenden genauer erläutert wird.

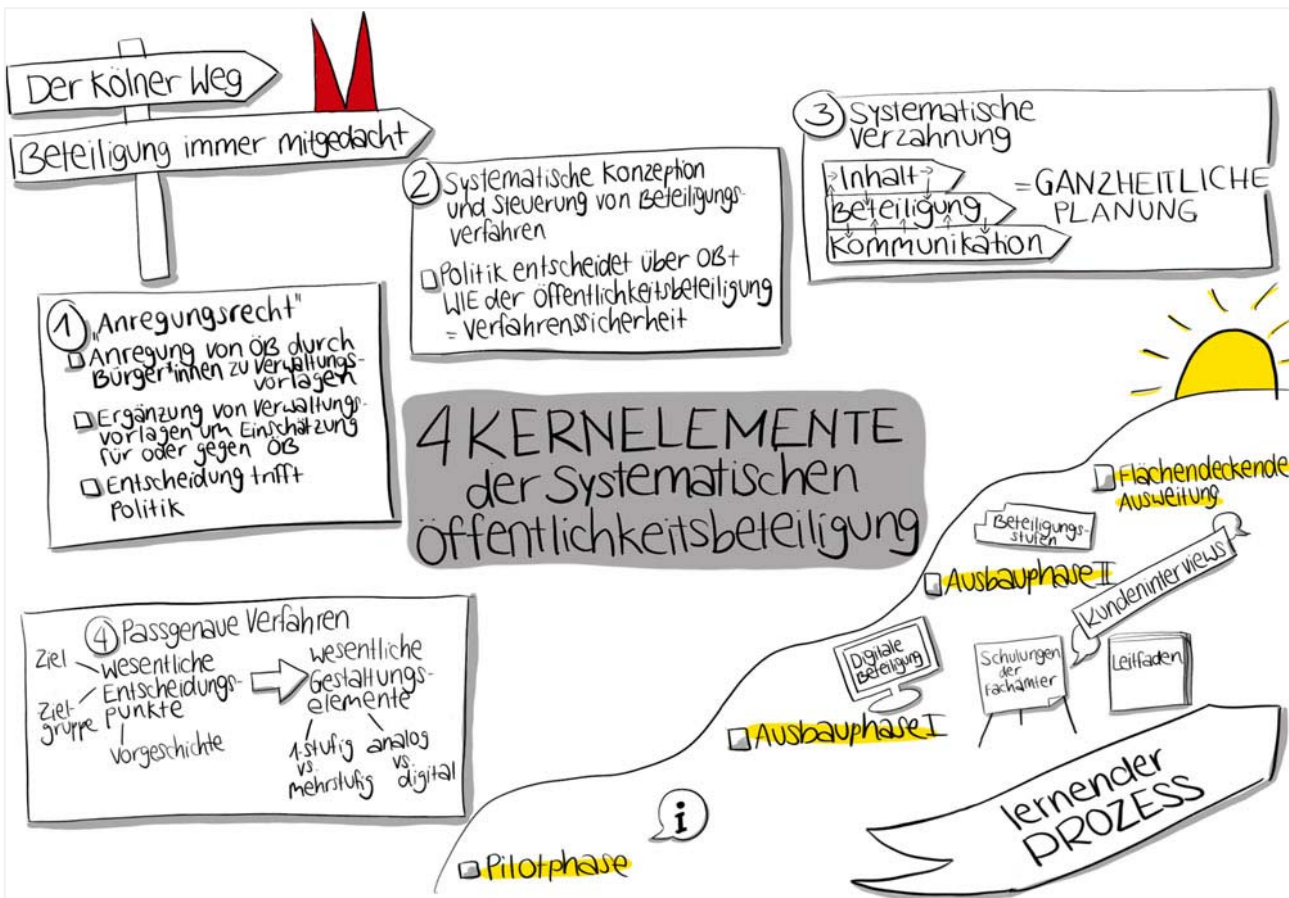


Abbildung 1: Zeitstrahl Öffentlichkeitsbeteiligung, Stadt Köln – Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung

## Pilotphase zur Erprobung der Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung

Um die mit den Leitlinien festgelegten Prozesse und Verfahren zur Planung und Umsetzung von Öffentlichkeitsbeteiligung schrittweise zu testen und daraus zu lernen, beschloss der Kölner Rat eine einjährige Pilotphase (siehe Ratsbeschluss 2306/2018 (3)) und bestimmte dafür zwei Pilotgremien: Den Ausschuss für Umwelt und Grün sowie die Bezirksvertretung Nippes.

Um auch Erkenntnisse zur inhaltlichen Anwendung der Leitlinien und Qualitätsstandards für Öffentlichkeitsbeteiligung zu erhalten, wurde außerdem festgelegt, dass diese bei der Planung, Durchführung und Auswertung von jeweils einem Pilotprojekt aus den vier Bereichen Stadtentwicklung, Verkehr, Sport und Kultur zu berücksichtigen sind.

Zudem wurde per Ratsbeschluss das kooperative Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung befristet eingerichtet und Mittel in Höhe von circa 0,21 Euro/Anwohnenden bereitgestellt, um die Sachmittel für die Durchführung von Kommunikations- und Beteiligungsformaten, die externen Beratungen für Methoden der Öffentlichkeitsbeteiligung und Aktivierung stadtesellschaftlicher Zielgruppen sowie die Evaluation der Pilotphase zu finanzieren.

Die Pilotphase wurde außerdem von einem trialogisch besetzten Gremium aus Stadtgesellschaft, Politik und Verwaltung (Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung) begleitet.

Die Evaluation der Pilotphase beinhaltete folgende Erkenntnisse:

»Die Evaluationsergebnisse und deren Reflexion bestätigen, dass sich die Leitlinien und die darin gesetzten Qualitätsstandards, Strukturvorstellungen und Prozesse grundsätzlich bewähren. Auch die Verfahren zur Anregung, Entscheidung und Planung von Beteiligungsverfahren funktionieren: Sie sind systematisch, transparent und mit vertretbarem Aufwand zu gewährleisten.«

(FÖV, Management Summary, S. 12 (4)).

Als Lernerfahrung wurde vor allem die Notwendigkeit von qualitätvoller und ganzheitlicher Öffentlichkeitsarbeit in Beteiligungsverfahren betont. Auf dieser Grundlage wurde das Beteiligungsportal [meinungfuer.koeln](https://meinungfuer.koeln) als zentrale Plattform für Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt und ausgebaut. Neben konkreten Möglichkeiten, sich zu beteiligen, finden Kölner/innen dort auch generelle Informationen zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung. Über den Kölner Verwaltungsvorstand wurde veranlasst, dass künftig alle Vorhaben und Projekte, die Öffentlichkeitsbeteiligung beinhalten, über das Beteiligungsportal abgebildet werden.

Neben den inhaltlichen Lernerfahrungen machte die Evaluation Aussagen zu den Strukturen und Rahmenbedingungen der Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln. So empfahl es beispielsweise die dauerhafte Einrichtung des kooperativen Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung.

## Ausbauphase I (2021-2022)

Im Juni 2020 beschloss der Rat der Stadt Köln auf Grundlage der Erfahrungen aus der Pilotphase, die Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung als dauerhaftes Regelwerk mit weiterhin lernendem Charakter (siehe Ratsbeschluss 1056/2020 (5)). Überdies beinhaltete der Ratsbeschluss die dauerhafte Einrichtung des kooperativen Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung, die Fortsetzung der Arbeit des Beirats Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Ausweitung der Leitlinien auf das Handlungsfeld Mobilität.

Folglich gelten seit der 1. Ausbauphase die Leitlinien für alle Beschlussvorlagen der Verwaltung, die ein Mobilitätsthema zum Inhalt haben. Außerdem gelten sie seitdem für alle Vorlagen, für die die Bezirksvertretungen Lindenthal und Kalk Beschlussgremien sind.

Auch in der 1. Ausbauphase wurden viele Erfahrungen mit den Leitlinien gesammelt. Da diese Phase in den Zeitraum der Corona-Pandemie fiel, wurde das Beteiligungsportal [meinungfuer.koeln](https://meinungfuer.koeln) sowie die dort vorhandenen digitalen Beteiligungsmöglichkeiten weiter ausgebaut.

Gespräche mit den Führungskräften der Fachämter, die Mobilitätsvorhaben umsetzen, machten den Bedarf von Schulungen für Öffentlichkeitsbeteiligung deutlich. So wurden allein im Jahr 2021 über 60 Personen aus dem Bereich Mobilität im Rahmen einer Basisschulung zu den Grundlagen der Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung, deren Entstehungsgeschichte sowie deren Elemente (Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung, Qualitätsstandards, Prozess und Ablauf) geschult. Aufgrund des Bedarfs wurde eine Aufbauschulung konzeptioniert, in

der noch vertiefter auf die Inhalte, wie beispielsweise die konkrete Planung eines Beteiligungsprozesses inklusive Formulierung in einem Beteiligungskonzept, eingegangen wird.

Überdies formulierte das Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung einen Leitfaden für die Stadt Köln, dessen Herzstück die 7 Schritte der Öffentlichkeitsbeteiligung sind, mit denen ein Beteiligungsprozess geplant, durchgeführt und ausgewertet werden kann. Der Leitfaden operationalisiert damit sozusagen, wie Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln umgesetzt wird, während die Leitlinien den Rahmen dafür vorgeben.

Auch der Aspekt der Transparenz wurde in der Ausbauphase I weiter konkretisiert. So bietet das Beteiligungsportal seit November 2021 in der Rubrik »Zahlen, Daten und Fakten« (6) Controlling-Daten zu allen im Portal abgebildeten Projekten. Die Daten werden monatlich aktualisiert, was einen umfassenden und fortlaufenden Blick auf den aktuellen Stand der Öffentlichkeitsbeteiligung für Politik, Stadtgesellschaft und Verwaltung liefert. Ergänzend zu dieser Praxis werden diese Gesamtdaten jeweils zum Jahresabschluss vom kooperativen Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung im Ausschuss für Bürgerbeteiligung, Anregungen und Beschwerden fachlich interpretiert und Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen in Bezug auf die Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln und die Arbeit des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung gezogen.

## Ausbauphase II (2023-2024)

Auf Grundlage der Erfahrungen aus der Pilot- und Ausbauphase I beschlossen der Köln Rat sowie die Bezirksvertretungen der Stadt Köln im September 2022 eine 2. Ausbauphase (siehe Ratsbeschluss 2084/2022 (7)). Seitdem gelten die Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung für alle Verwaltungsvorlagen, zu denen der Stadtentwicklungsausschuss entscheidungsbefugt ist. Überdies gelten sie nunmehr für alle Vorlagen, für die die neun Kölner Bezirksvertretungen Beschlussgremium sind.

In dieser Ausbauphase wurde der Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem stadtgesellschaftlichen Beratungsgremium Öffentlichkeitsbeteiligung weiterentwickelt, das den Ausschuss für Bürgerbeteiligung, Anregungen und Beschwerden aus stadtgesellschaftlicher Perspektive berät.

Zudem führte das Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung strukturierte nutzendenzentrierte Interviews mit den Fachämtern, die bereits durch das Büro unterstützt und beraten wurden, um Erkenntnisse zu den Leistungen und Serviceangeboten zu erhalten. Eine der wichtigsten Erkenntnisse daraus war, dass bei der Erstellung der Abschlussberichte und bei der Evaluation von Beteiligungsprojekten tiefgehende Unterstützung benötigt wird. So konzipiert das Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung derzeit einen Auswertungsworkshop, um hier Unterstützungshilfe zu leisten.

Eine weitere Lernerfahrung aus der Ausbauphase II bezieht sich auf die Intensität der Öffentlichkeitsbeteiligung. In den Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung wird derzeit zwischen drei Beteiligungsstufen unterschieden: Information, Anhörung/Beratung und Mitgestaltung/Mitverantwortung. Als Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung einer freiwilligen Öffentlichkeitsbeteiligung wird durch die Leitlinien Folgendes festgelegt: »Es gibt Gestaltungsspielraum und die inhaltlichen Entscheidungen sind noch nicht getroffen«. Da dies nicht mehr passgenau zu der Beteiligungsstufe »Information« ist – mit der die Öffentlichkeit sich über Planungen und Entscheidungen informieren, aber keinen Einfluss darauf nehmen kann – haben das kooperative Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung sowie das stadtgesellschaftliche Beratungsgremium Öffentlichkeitsbeteiligung erkannt, dass das Modell der Beteiligungsstufen überarbeitet werden muss und darüber bereits den Ausschuss für Bürgerbeteiligung, Anregungen und Beschwerden informiert (siehe Mitteilung 1453/2024 (8)).

## Flächendeckende Umsetzung der Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung

Die oben beschriebenen Beschlüsse zu den Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung sowie dem schrittweisen Ausbau der Systematischen Öffentlichkeitsbeteiligung wurden seinerzeit bereits ergänzt durch einen Ausblick auf eine flächendeckende Umsetzung der Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung für alle Ratsgremien und den Rat selbst ab Mitte 2025.

Da sich die Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln mit ihren Strukturen und Rahmenwerken während der Pilot- und den zwei Ausbauphasen bewährt hat, wird der Ausbau ab Mitte 2025 derzeit weiterverfolgt. Damit die flächendeckende Umsetzung gelingt, sollten Anpassungen hinsichtlich der Planungssicherheit und Kontinuität des stadtgemeinschaftlichen Teils des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung vorgenommen sowie die Leitlinien so angepasst werden, dass die Unterscheidung von Information bzw. Öffentlichkeitsarbeit und Öffentlichkeitsbeteiligung sichergestellt wird.

Aktuell wird daher eine entsprechende Ratsvorlage vorbereitet, die folgende drei Aspekte beinhalten wird (siehe auch Mitteilung 1453/2024 (9)):

1. Die flächendeckende Umsetzung der Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung in allen Gremien und den Rat selbst ab dem 1. Juli 2025.
2. Die institutionelle Förderung der Kölner Freiwilligen Agentur für jeweils fünf Jahre ab dem 1. Januar 2025, um den stadtgemeinschaftlichen Teil des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung wahrzunehmen.
3. Die sofortige Anpassung der Beteiligungsstufen in den Leitlinien, um die Unterscheidung von Information und Beteiligung sicherzustellen.

Beschließt der Rat diese drei Aspekte, kommt die Stadt Köln ihrem Ziel einer qualitätvollen und nachhaltigen Beteiligungskultur einen weiteren großen Schritt näher.

### Hinweis

Noch in diesem Jahr erscheint ein ähnlicher Aufsatz im Sammelband »Leitlinien für Bürgerbeteiligung« der Akademie für Lokale Demokratie e. V. Katharina Pitko teilt dort ebenfalls die Erfahrungen mit den Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Stadt Köln und beschreibt detailliert und anschaulich das genaue Vorgehen der Stadtverwaltung Köln hin zu einer Beteiligungskultur.

### Anmerkungen

- (1) <https://meinungfuer.koeln/sites/default/files/files/Eckpunkte%20der%20Konzeptionsphase%20Bu%CC%88rgerbeteiligung.pdf>
- (2) [https://meinungfuer.koeln/sites/default/files/files/leitlinien-fur-offentlichkeitsbeteiligung\\_2.pdf](https://meinungfuer.koeln/sites/default/files/files/leitlinien-fur-offentlichkeitsbeteiligung_2.pdf)
- (3) <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=672449&type=do>
- (4) [https://meinungfuer.koeln/archiv/sites/default/files/2020\\_02\\_28\\_management\\_summary\\_llevoelkn\\_final\\_bfrei.pdf](https://meinungfuer.koeln/archiv/sites/default/files/2020_02_28_management_summary_llevoelkn_final_bfrei.pdf)
- (5) <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=767521&type=do>
- (6) <https://meinungfuer.koeln/informationen/zahlen-daten-fakten>



(7) <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=884349&type=do>

(8) <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=989096&type=do>

(9) <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=989096&type=do>

## Literatur

---

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV), 28.02.2020: [https://meinungfuer.koeln/archiv/sites/default/files/2020\\_02\\_28\\_management\\_summary\\_llevkoeln\\_final\\_bfrei.pdf](https://meinungfuer.koeln/archiv/sites/default/files/2020_02_28_management_summary_llevkoeln_final_bfrei.pdf)

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). Bock/Reimann. Eckpunktepapier, 15.12.2015; Überarbeitung 21.12.2015: <https://meinungfuer.koeln/sites/default/files/files/Eckpunkte%20der%20Konzeptionsphase%20Bu%CC%88rgerbeteiligung.pdf>

Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung der Stadt Köln, 10.05.2023: [https://meinungfuer.koeln/sites/default/files/files/leitlinien-fur-offentlichkeitsbeteiligung\\_2.pdf](https://meinungfuer.koeln/sites/default/files/files/leitlinien-fur-offentlichkeitsbeteiligung_2.pdf)

Mitteilungsvorlage im Ausschuss für Bürgerbeteiligung, Anregungen und Beschwerden 1453/2024: <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=989096&type=do>

Ratsbeschluss 2306/2018: <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=672449&type=do>

Ratsbeschluss 1056/2020: <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=767521&type=do>

Ratsbeschluss 2084/2022: <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=884349&type=do>

Rubrik »Zahlen, Daten und Fakten« auf dem Beteiligungsportal der Stadt Köln: <https://meinungfuer.koeln/informationen/zahlen-daten-fakten>

Alle Online-Quellen wurden zuletzt aufgerufen am 24.06.2024.

## Autorin

---

**Katharina Pitko** leitet den städtischen Teil des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung. Gemeinsam mit ihrem Team, dem stadtgesellschaftlichen Teil des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung und den städtischen Fachämtern ist ihr Ziel, die Systematische Öffentlichkeitsbeteiligung in Köln weiterzuentwickeln und den Bürger/innen Kölns so mehr Möglichkeiten zur Teilhabe an den städtischen Planungs- und Entscheidungsprozessen zu bieten. Dazu berät und schult das kooperative Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung die verschiedenen Akteur/innen.

### Kontakt:

E-Mail: [katharina.pitko@stadt-koeln.de](mailto:katharina.pitko@stadt-koeln.de)

## Redaktion

---

Stiftung Mitarbeit – Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Björn Götz-Lappe, Ulrich Rüttgers

Am Kurpark 6, 53177 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)