

Beteiligungskonzept zur Einrichtung und Durchführung eines Bürgerrates: „Mobil im lebenswerten Quartier“

Stand: 17.12.2024

Das vorliegende Konzept für die Öffentlichkeitsbeteiligung dient als Entscheidungsgrundlage über die Durchführung einer solchen sowie deren grundsätzliche Ausgestaltung. Die einzelnen Umsetzungsschritte werden auf dieser Basis weiter konkretisiert.

Die Erstellung erfolgte in Zusammenarbeit mit der Firma ifok GmbH und dem Zukunftsrat e.V., welche als Bietergemeinschaft zur externen Unterstützung beauftragt wurden.

I. Grundlagen

Kontext

Am 31. Januar 2022 beauftragte der Ausschuss für Bürgerbeteiligung, Anregungen und Beschwerden die Verwaltung, ein Konzept zur Erprobung von Bürgerräten in Köln zu erarbeiten und einen ersten Bürgerrat für ein klar umrissenes Thema oder Projekt im Bereich Mobilität einzusetzen ([Vorlage Nr. AN/0258/2022](#)). Durch den Beschluss des Ausschusses ist das Beteiligungsformat also bereits vorgeschrieben: Die Durchführung eines Bürgerrates. Der Bürgerrat ist ein Beteiligungsformat, in dem eine zufällig ausgewählte Gruppe von Personen in einem moderierten Verfahren zu einem eingegrenzten Thema oder einer Fragestellung gemeinsam Empfehlungen oder Lösungen erarbeitet. Zielsetzung ist, eine vielfältige Zusammensetzung der Teilnehmenden zu erreichen.

Die Verwaltung hat dem Ausschuss Bürgerbeteiligung, Anregungen und Beschwerden sowie dem Verkehrsausschuss im Herbst 2022 dargelegt, welche Projekte hinsichtlich einer Eignung für die Erprobung eines Bürgerrates geprüft wurden und das Thema Superblocks („Veedelsblöcke“) als dafür geeignet benannt ([Vorlage Nr. 2907/2022](#)).

Das Thema „Superblocks für Köln“ ist bereits sehr richtungsweisend und stark mit dem aus Barcelona bekannten Konzept Superblocks verknüpft und lässt dadurch wenig Offenheit für andere Lösungen zu. Zwischenzeitlich wurde der Arbeitstitel „Verkehrswende im Quartier“ kommuniziert, jedoch zeigte sich in der weiteren Beratung, dass auch dieser Begriff bereits zu stark mit bestimmten Themen und Vorstellungen verbunden wird. Der Pilot-Bürgerrat soll nun also zur Entwicklung einer stadtweiten Konzeption unter dem Titel „Mobil im lebenswerten Quartier“ durchgeführt werden ([Vorlage Nr. 1989/2024](#)).

Gestaltungsspielraum (ggf. rechtliche Rahmenbedingungen)

Der Pilot-Bürgerrat wird zum Thema „Mobil im lebenswerten Quartier“ eingerichtet. Dieser stellt eine frühzeitige Beteiligung für eine zu erstellende stadtweite Konzeption zu dem Thema dar. Die stadtweite Konzeption soll sich mit den Zielen für eine zukunftsfähige Gestaltung der Straßenräume in Quartieren mit überwiegender Wohnnutzung, besonders in verdichteten Räumen, befassen. Auf Grundlage dieser Ziele sollen konkrete Maßnahmen erarbeitet werden, mit denen diese Ziele erreicht werden können. Überdies soll die stadtweite Konzeption Aussagen darüber enthalten, anhand welcher Indikatoren geeignete Räume in Köln priorisiert werden und wie die Beteiligung der Öffentlichkeit bei einer konkreten Umsetzung erfolgen soll.

Erwartete Vorteile aus der Beteiligung

Der Bürgerrat verfolgt **zwei zentrale Ziele**:

- **Die Einbindung der Kölner Stadtgesellschaft in die Erstellung einer stadtweiten Konzeption „Mobil im lebenswerten Quartier“:** Die Bedürfnisse der Bürgerrats-Mitglieder, die aufgrund ihrer Zusammensetzung stellvertretend für die Kölner Stadtgesellschaft stehen, sollen sich in der stadtweiten Konzeption wiederfinden, es dadurch mittragen und so an der erfolgreichen Umsetzung der stadtweiten Konzeption mitwirken.
- **Die Erprobung eines Bürgerrats und Generierung methodischer Erkenntnisse für die weitere Anwendung dieses Beteiligungsformats in Köln:** Um methodische Erkenntnisse für die weitere Anwendung des Bürgerrats als Beteiligungsformat zu erlangen, ist eine begleitende externe Evaluation vorgesehen.

Umsetzungsbedingungen

Die fachliche Projektleitung sowie die fachliche Begleitung der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Vorhaben „Stadtweite Konzeption Mobil im lebenswerten Quartier“ werden vom Amt für nachhaltige Mobilitätsentwicklung übernommen. Das Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung übernimmt die Projektleitung für die Öffentlichkeitsbeteiligung, was die konzeptionelle und organisatorische Vorbereitung und Begleitung des Bürgerrats als Methode der Öffentlichkeitsbeteiligung umfasst und unterstützt damit sowohl das fachlich verantwortliche Amt als auch die externen Dienstleister.

Für die externe Begleitung des Beteiligungsformats Bürgerrat stehen finanzielle Ressourcen in Höhe von 50.000 € gemäß beschlossener politischer Veränderungsnachweis zur Verfügung. Da die Verwaltung noch keine Erfahrungen mit dem Beteiligungsformat Bürgerrat hat, wurde diese Leistung ausgeschrieben und die Firma ifok GmbH als Bietergemeinschaft mit dem Zukunftsrat e.V. zur externen Unterstützung beauftragt.

Um den Bürgerrat qualitativ durchzuführen und dabei die Hinweise aus dem Positionspapier des Beirats für Öffentlichkeitsbeteiligung zu Bürgerräten sowie den Beschluss des Ausschusses einzuhalten, im Hinblick auf die Besetzung eine entsprechende Vielfalt der Kölner Bürger*innen zu gewährleisten, sind weitere finanzielle Ressourcen in Höhe von ca. 106.000 € notwendig. Diese setzen sich wie folgt zusammen:

Porto für Rekrutierung der Teilnehmenden	0,95 € - Standardbrief ab 01.01.2025; 7.000 Personen + Rücksendung von 350 Briefen	6.892,50 €
Raummiete und Technik inklusive Sicherheitsdienst	1.000 bis 2.000 € pro Sitzungstag, 5 Sitzungstage	5.000 € - 10.000 €*
Aufwandsentschädigung für Teilnehmende des Bürgerrates	400 € pro Person (Empfehlung des beauftragten Dienstleisters), 60 Teilnehmende	24.000 €
Kinderbetreuung während des Bürgerrates	500 € pro Sitzung, 5 Sitzungen	2.500 €*
Herstellung von Barrierefreiheit während der Sitzungen	1.000 € pro Sitzung, 5 Sitzungen	5.000 €*
Verpflegung der Teilnehmenden	Frühstück: 1.500 €, Mittagessen: 2.000 €, Abendessen: 5.500 €, Getränke: 1.000 €	30.000 € - 37.000 €*



	- drei komplette Tage, ein Abend und ein Vormittag	
Honorar Expert*innen-Input	300 € bis 800 € pro Inputgeber*in, 7 Vorträge	2.100 € - 5.600 €*
Kosten Kommunikation (Druck der Bürgerratsempfehlung, ggf. Video bei Veranstaltung)		15.000 €*
Schätzung der Gesamtkosten:		90.492,50 € - 105.992,50 € €

*bei allen so gekennzeichneten Kosten handelt es sich um Schätzungen aufgrund der bisherigen Erfahrungen bei vergleichbaren Veranstaltungen

Darüber hinaus werden weitere personelle Ressourcen aus anderen Fachbereichen für die Konzeptionierung, Durchführung und Auswertung des Bürgerrates benötigt.

II. Inhalte, Ziel und Zusammensetzung des Bürgerrates

Beteiligungsthema und Ziele

Ziel des Bürgerrats „Mobil im lebenswerten Quartier“ ist es, Empfehlungen für die stadtweite Konzeption zur zukunftsfähigen Straßenraumgestaltung in den Kölner Veedeln zu erarbeiten. Hierzu sollen die Teilnehmenden:

1. **Ziele** für die Gestaltung von Straßenräumen entwickeln (Schwerpunkt Sitzung 1),
2. **konkrete Maßnahmen** zur Umsetzung dieser Ziele vorschlagen (Schwerpunkt Sitzung 2),
3. **Kriterien zur Priorisierung** von geeigneten Räumen erarbeiten und
4. **Ideen zur Öffentlichkeitsbeteiligung** bei der Umsetzung entwickeln (Schwerpunkte Sitzung 3).

Zusammensetzung des Bürgerrats

Um die Vielfalt der Kölner Stadtbevölkerung abzubilden, werden die Teilnehmenden über eine kriterienbasierte Zufallsauswahl rekrutiert. Vorgesehen ist eine **Bürgerratsgröße von 55-60 Personen**. 60 Personen erhalten eine Zusage, wobei erfahrungsgemäß davon auszugehen ist, dass einige trotz vorheriger Anmeldung nicht erscheinen. Der Bürgerrat soll die Kölner Stadtbevölkerung hinsichtlich folgender **soziodemografischer Kriterien** möglichst gut widerspiegeln:

- **Wohnort:** Stadtbezirk
- **Altersgruppe:** 16 bis unter 18 Jahre/ 18 bis unter 30 Jahre/ 30 bis unter 45 Jahre/ 45 bis unter 60 Jahre/ 60 und älter
- **Geschlecht:** Mann/ Frau/ Divers
- **Höchster berufsqualifizierender Abschluss:** Kein Abschluss/ abgeschlossene Berufsausbildung/ Hochschulabschluss
- **Haushaltsform:** 1-Personenhaushalt, Mehrpersonenhaushalt, Haushalt mit Kind(ern), Seniorenhaushalte



- **Migrationshintergrund:** Ja/ Nein
- **Verkehrsverhalten:** Mit welchem Verkehrsmittel sind Sie innerhalb der Stadt am häufigsten unterwegs? Auto/ ÖPNV/ zu Fuß/ mit dem Fahrrad

Das Merkmal „Mensch mit Behinderung“ wird bei der Zufallsauswahl nicht explizit berücksichtigt. Im Einladungsschreiben wird jedoch hervorgehoben, dass Menschen mit Behinderung ausdrücklich willkommen sind und Unterstützungsangebote erhalten. Zusätzlich können Menschen mit Behinderung über Multiplikator*innen gezielt eingeladen werden. Darüber hinaus ist angedacht, den Bürgerrat für die Perspektive von Menschen mit Behinderungen oder Mobilitätseinschränkungen durch entsprechende Inputs zu sensibilisieren. Die Rekrutierung der Teilnehmenden erfolgt in mehreren Schritten:

1) Einladung der Bürger*innen auf zwei Wegen:

- a) per Brief:** Eine Stichprobe von 7.000 Personen wird aus dem Melderegister gezogen. Dabei erfolgt bereits eine Quotierung entlang der Kriterien Geschlecht, Wohnort und Alter. Da sich junge Menschen erfahrungsgemäß seltener zurückmelden, werden Personen zwischen 18 und unter 30 Jahren bei der Ziehung aus dem Melderegister überproportional berücksichtigt. Ebenso überproportional berücksichtigt werden Personen aus dicht besiedelten Stadtteilen. Die ausgewählten Personen werden per Brief zur Teilnahme am Bürgerrat eingeladen. Der Brief wird in einfach verständlicher Sprache verfasst. Es wird darauf hingewiesen, dass Teilnehmer*innen Unterstützung bekommen, wenn sie diese benötigen. So können verschiedene Barrieren abgebaut werden. Es gibt einen gesonderten Hinweis, dass auch Sprachmittler*innen eingesetzt werden können.
- b) über Multiplikator*innen:** Über die Einladung per Brief werden bereits viele Bürger*innen jenseits der Menschen, die sich bereits regelmäßig engagieren erreicht. Dennoch gibt es bestimmte Gruppen, die auch auf diesem Wege nur schwer erreicht werden und in öffentlichen Debatten meistens nicht ausreichend Gehör finden. Diese Gruppen stammen häufig aus sozial oder ökonomisch benachteiligten Verhältnissen und haben teilweise das Vertrauen in demokratische und politische Prozesse verloren oder fühlen sich davon nicht angesprochen. Dazu zählen beispielsweise Menschen mit Armutserfahrungen, niedrigem Einkommen, eingeschränktem Bildungszugang, Migrationshintergrund oder Behinderung.¹ Um sicherzustellen, dass auch diese „stillen Gruppen“ angemessen im Bürgerrat repräsentiert werden, wird ein Teil der Teilnehmenden über Multiplikator*innen eingeladen. Multiplikator*innen können Personen oder Institutionen sein, welche Informationen, Wissen etc. an andere weitergeben. Hier ist eine enge Zusammenarbeit mit der Sozialraumkoordination in Köln sowie der Kölner Freiwilligen Agentur als stadtgesellschaftlicher Teil des kooperativen Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen. Über diese können soziale Einrichtungen und Organisationen erreicht werden, die wiederum direkten Kontakt zu den stillen Gruppen haben und die Menschen persönlich zum Bürgerrat einladen können. Die Multiplikator*innen werden hierfür ausgiebig gebrieft.

- 2) Registrierung der interessierten Bürger*innen:** Die per Brief oder über Multiplikator*innen eingeladenen Personen können online auf dem Beteiligungsportal der Stadt ihr Interesse an einer Teilnahme am Bürgerrat registrieren und machen dabei Angaben zu ihrem sozio-demografischen Hintergrund. Um das Registrierungsverfahren möglichst inklusiv und niedrighschwellig zu gestalten,

¹ siehe auch bspw. [„Wegweiser breite Bürgerbeteiligung“ der Bertelsmann-Stiftung \(2018\)](#), [Final Report des Europäischen Beteiligungsprozesses „Fair Energy Transition for All“ \(2022\)](#), und <https://breite-beteiligung.de/was-ist-breite-beteiligung/>, zuletzt aufgerufen am 17.12.2024



besteht zusätzlich die Möglichkeit, sich über einen Rückmeldebogen per Post zu registrieren. Erfahrungsgemäß melden sich ca. 5% auf eine Briefeinladung zurück (also 350 Personen bei 7.000 Einladungen). Über die Multiplikator*innen streben wir die Registrierung von ca. 20 Personen an. So wären im Auswahlpool ca. 370 Personen.

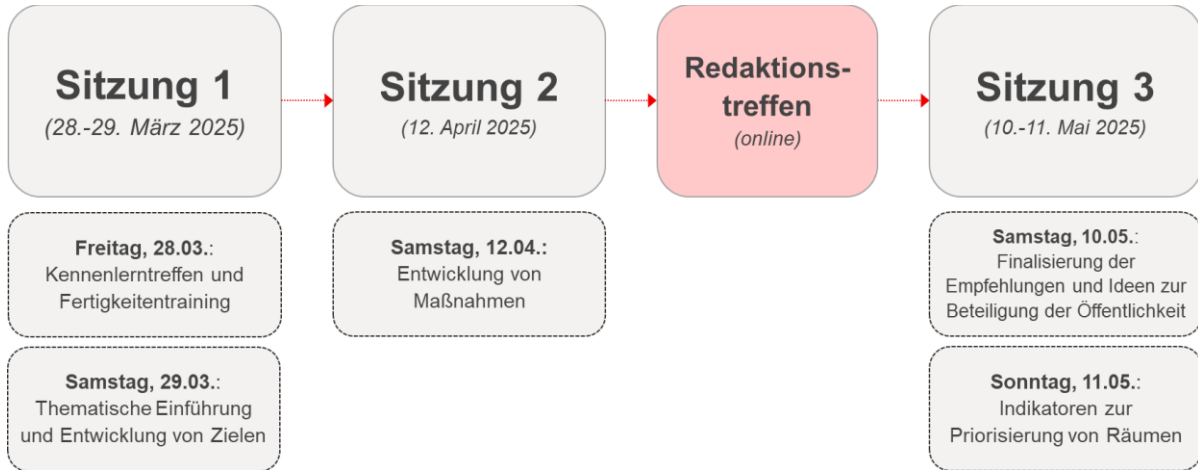
- 3) **Auswahl der Teilnehmenden:** Aus den eingegangenen Rückmeldungen werden Teilnehmende anhand der zuvor festgelegten Kriterien ausgewählt. Die Personen, die über Multiplikator*innen eingeladen wurden, werden bei der Zufallsauswahl zuerst berücksichtigt (angestrebt sind 10 Personen). Außerdem werden jüngere Personen (zwischen 16 und 18 Jahren) überproportional bei der Auswahl berücksichtigt, da der Anteil der Teilnehmer*innen, welche im laufenden Prozess abrechnen bei dieser Gruppe erfahrungsgemäß besonders hoch ist.
- 4) **Versand der Bestätigungsmails:** Die 60 ausgewählten Teilnehmenden erhalten per Mail eine Zusage für ihre Teilnahme am Bürgerrat. Bei Bedarf werden Personen ohne E-Mail-Adresse als Ausnahme postalisch über die Zusage informiert. Alle weiteren Personen erhalten den Hinweis, dass sie zunächst nicht teilnehmen können, aber weiterhin im Pool möglicher Nachrücker*innen sind.



III. Ablauf des Bürgerrats und Kommunikationsmaßnahmen

Der Bürgerrat wird an drei Sitzungswochenenden in Präsenz durchgeführt. Als geeignete Wochenenden wurden bereits drei Termine festgelegt, welche auch in der Einladung benannt werden.

Nachfolgend der **Ablauf der Sitzungen im Überblick:**



Der genaue Ablauf der einzelnen Sitzungstage wird in der weiteren Planung konkretisiert und bei Bedarf angepasst.

Auf einige Punkte soll jedoch bereits jetzt eingegangen werden.

Einbindung Expert*innen: Informationsgrundlage für den Bürgerrat

Ziel der Einbindung von Expert*innen ist es, den Teilnehmenden Wissen zur Relevanz und den Möglichkeiten zur Thematik vermitteln und ihnen zu einem möglichst umfassenden Bild zu den Interessenlagen rund um die Thematik zu verhelfen. Dadurch entsteht ein ausgewogener Diskurs, der sowohl die fachlichen Anforderungen als auch die Diversität der Perspektiven in Köln realitätsnah widerspiegelt. So werden die Teilnehmenden befähigt, bei Zielkonflikten eine informierte Abwägung vornehmen zu können. Die Expert*innen erfüllen zwei Rollen: Sie führen als Inputgeber*in thematisch ein und unterstützen die Bürger*innen während der Kleingruppendiskussionen als sogenannte Fakt-Checker*innen.

Anforderungen an Expert*innen: Die Expert*innen sind inhaltlich spezialisiert mit dem Themenkomplex Verkehrswende im Quartier befasst, sei es aus wissenschaftlicher, planerischer oder zivilgesellschaftlich aktiver Perspektive. Neben der fachlichen Expertise spielt allerdings auch die didaktische Kompetenz eine wichtige Rolle. Erfahrungen mit vergangenen Bürgerräten zeigen, wie wichtig es ist, dass Inputgeber*innen langsam und verständlich sprechen, Fremdwörter vermeiden und mit Beispielen arbeiten. Präsentationsfolien sollten übersichtlich und nicht zu textlastig sein. Die Expert*innen werden vor der Sitzung bereits in einem persönlichen Gespräch für eine zielgruppengerechte Sprache und Darstellung sensibilisiert. Entsprechende Hinweise werden den Expert*innen zusätzlich in einem schriftlichen Briefingdokument zugesendet und eventuelle Präsentationen vorab auf Verständlichkeit geprüft.

Auswahl der Expert*innen: Im Folgenden werden beispielhaft verschiedene Perspektiven aufgelistet, die im Bürgerrat über einen Input eingebunden werden können. Die Teilnehmenden haben die



Möglichkeit, während der ersten Sitzung ebenfalls Vorschläge für Expert*innen einzubringen, die sie für ihre weitere Arbeit im Bürgerrat benötigen.

- **Expert*innen aus dem Bereich der Stadt und Verkehrsplanung**
- **Expert*innen aus zivilgesellschaftlich engagierten Kreisen** (Initiativen zu Superblocks in Köln und/ oder Praxisbeispiele aus anderen Städten)
- **Wirtschaftliche Perspektive**
- **Perspektive weiterer Betroffener** (bspw. Kinder und Jugendliche oder Menschen mit Behinderung. Dabei ist zu beachten, dass Betroffene vor allem bei der Umsetzung der Maßnahmen beteiligt werden sollen. Die Teilnehmenden des Bürgerrats werden Vorschläge hierzu erarbeiten.)

Kommunikation

Der gesamte Prozess des Bürgerrates wird kommunikativ begleitet. Der genaue Kommunikationsplan wird im weiteren Verlauf erstellt.

IV. Dokumentation und Evaluation

Eine **kontinuierliche und transparente Ergebnissicherung und -aufarbeitung** ist ein wesentlicher Bestandteil jedes Beteiligungsprozesses. Sie stellt sicher, dass sowohl Bürger*innen als auch außenstehende Personen den Prozess nachvollziehen können. Die Dokumentation des Bürgerrats umfasst folgende Elemente:

1. **Dokumentation der einzelnen Sitzungen:** Während der Sitzungen werden alle Arbeitsschritte und Zwischenergebnisse systematisch dokumentiert. Grafische Ergebnisse, Planskizzen oder Umfragen werden bildlich festgehalten. In jeder Sitzung wird ausreichend Zeit für die gemeinsame Reflexion und kurze Diskussion der jeweiligen Sitzungsergebnisse eingeräumt. Es werden außerdem Fotos von den Teilnehmenden und den Gruppendiskussionen gemacht, wobei selbstverständlich Rücksicht auf Teilnehmende genommen wird, die nicht fotografiert werden möchten. Die vollständige Dokumentation wird so gestaltet, dass sie der Öffentlichkeit zum Abschluss des Bürgerrats über das Beteiligungsportal www.meinungfuer.koeln barrierefrei zugänglich gemacht werden kann.
2. **Abschlussbericht:** Der Abschlussbericht stellt eine abschließende Gesamtdokumentation für die Öffentlichkeit dar. Hier werden alle relevanten Informationen zusammengeführt:
 - Die Empfehlungen des Bürgerrats: Ziele, Maßnahmenvorschläge, Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung und Kriterien zur Priorisierung von Räumen
 - Eine Darstellung des Gesamtprozesses inkl. Informationen zur Teilnehmendenauswahl, den angehörten Expert*innen und den Sitzungsabläufen

Die vom Bürgerrat entwickelten Empfehlungen stellen selbstverständlich das Herzstück des Abschlussberichts dar. Um größtmögliche Legitimität des Abschlussberichts zu gewährleisten, wird ein Redaktionsteam aus vier Bürger*innen zusammengestellt, das gemeinsam mit dem Projektteam am Abschlussbericht mitarbeitet. Wichtig ist, dass hierbei keine Änderungen oder Ergänzungen inhaltlicher Art vorgenommen werden. Im Abschlussbericht wird auf Barrierefreiheit und eine bürgernahe, verständliche, geschlechterumfassende Sprache geachtet. Liegt der erste Entwurf für den Bericht vor,



wird dieser in einem **Reflexionsworkshop** mit dem genannten Personenkreis gespiegelt und geprüft, ob die zu Beginn definierten Anforderungen erfüllt wurden und ob es darüberhinausgehenden Anpassungsbedarf gibt.

3. **Präsentation zum Abschlussbericht:** Die Präsentation dient der Vorstellung der Ergebnisse in Sitzungen der Verwaltung, des Beratungsgremium Öffentlichkeitsbeteiligung, von Ausschüssen oder auf stadtgemeinschaftlich organisierten Veranstaltungen. Dabei werden auch beteiligte Bürgerratsmitglieder eingebunden. Diese werden im Vorfeld der Sitzungen bestmöglich auf ihre Aufgabe vorbereitet.

Evaluation

Um methodische Erkenntnisse für die weitere Anwendung des Bürgerrats als Format in Kölner Beteiligungsverfahren zu erlangen, ist eine begleitende externe Evaluation angedacht

Der Gesamt-Beteiligungsprozess wird überdies mittels einer Selbstevaluation untersucht, um Erkenntnisse für künftige Verfahren zu erhalten. Die Selbstevaluation soll eine hilfreiche Untersuchung und Bewertung der Öffentlichkeitsbeteiligung und ihrer Formate sein. Grundlage der Selbstevaluation sind die vom Rat der Stadt beschlossenen Qualitätsstandards für gute Öffentlichkeitsbeteiligung (Seite 5 der Leitlinien für Öffentlichkeitsbeteiligung). Die Leitfrage lautet:

- Inwieweit wurden bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Öffentlichkeitsbeteiligung die Qualitätsstandards eingehalten bzw. erreicht?

