



Dirk Blauhut

# Cologne – Key Challenges of Participation

Ein kurzer Rückblick auf ein erfolgreiches Projekt  
und ein Ausblick auf mögliche Optimierungen



Als erste deutsche Großstadt führte Köln einen Bürgerhaushalt auf Basis des Neuen Kommunalen Finanzmanagements durch. Mit dem Pilotprojekt zum Bürgerhaushalt 2008 wurde dabei gleichzeitig „E-Participation“ als neuer Service der Stadtverwaltung eingeführt, der das Ziel verfolgt, Bürgerbeteiligung mit Hilfe des Internets effektiv, transparent und handlungsorientiert zu unterstützen. Köln hat damit ein national sowie international viel beachtetes Projekt zur Entwicklung einer modernen Bürgerkommune erfolgreich in die Tat umgesetzt. Dieser Weg wird durch Beschluss des Stadtrates getragen, fortgeführt und ausgebaut.

Neben zwei Bürgerhaushalten konnten sich die Bürgerinnen und Bürger 2010 in einer ersten (von zwei geplanten) Stufen auf der Plattform [www.laermaktionsplanung.stadt-koeln.de](http://www.laermaktionsplanung.stadt-koeln.de) über die verschiedenen Lärmarten und -orte in Köln sowie über die Möglichkeiten und Grenzen der Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung informieren, eigene Lärmorte und -erlebnisse nennen, Vorschläge zur Lärminderung in ihrem Wohnumfeld in die Karten eintragen und die Vorschläge anderer Bürger bewerten und kommentieren.

## Rahmenparameter

Das Web 2.0 ist mittlerweile in aller Munde. Mit dem Begriff Web 2.0 verbindet sich der Gedanke, aus dem Internet einen virtuellen Ort der Partizipation und gemeinsamen Problemlösung zu machen. Gerade die Kommunen können dieses Prinzip nutzen, indem sie Bürger stärker an Planungs- und Entscheidungsprozessen beteiligen. Unter den derzeit praktizierten Beteiligungsverfahren ragen vor allem solche zur Haushaltsplanung hervor, denn wie viele andere Kommunen in Deutschland rechnet auch Köln für die nächsten Jahre mit großen wirtschaftspolitischen Herausforderungen.

## E-Government-Strategie

Wie die Funktion der direkten Kommentierung von Artikeln in den Internet-Ausgaben vieler Zeitungen müssen Partizipationsverfahren dialogorientiert, leicht zugänglich, schnell und übersichtlich sein. Das Thema E-Partizipation ist relevanter Bestandteil der Kölner E-Government-Strategie. In Köln haben wir unser Projekt vorrangig unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit betrachtet. Erfolg hat Bürgerbeteiligung, wenn mehrere Herausforderungen gemeistert werden: Das Verfahren ist zum einen so zu gestalten, dass es in den Alltagswelten der Bürger

Resonanz findet und zur Beteiligung motiviert; zum anderen ist das Verfahren auch in den politischen und behördlichen Alltag möglichst reibungsarm zu integrieren. Beide Verankerungen verlangten eine technisch-organisatorische Gestaltung des Verfahrens.

Die Nutzer erstellen, bearbeiten und verteilen Inhalte in quantitativ und qualitativ entscheidendem Maße selbst, unterstützt von interaktiven Anwendungen. Die Inhalte werden nicht mehr nur zentralisiert erstellt und über das Internet verbreitet, sondern auch von einer Vielzahl von Nutzern gepflegt, die sich mit Hilfe sogenannter „social web services/functions“ zusätzlich untereinander vernetzen. Gleichzeitig wollten wir das Projekt im Rahmen unserer E-Partizipation-Strategie auch als integralen Bestandteil des Ideen- und Wissensmanagements der kommunalen Verwaltung verstanden wissen. Die Ergebnisse des zweiten Kölner Bürgerhaushalts zeigen, dass das Verfahren gerade in Richtung Reichweite/Zielgruppen noch ausbaufähig ist.

Der Rat hat in seiner Sitzung am 23. März 2010 im Zusammenhang mit der Beratung über die Erstellung eines Doppelhaushaltes für die Haushaltsjahre 2010 und 2011 beschlossen, das erfolgreich eingeführte Beteiligungsverfahren „Bürgerhaushalt“ fortzuentwickeln und soweit möglich ansatzlos weiterzuführen. Vor diesem Hintergrund wurde die Verwaltung beauftragt, die Erfahrungen aus dem Bürgerhaushaltsverfahren 2010 auszuwerten und das Beteiligungsverfahren ggf. unter Hinzunahme externer Berater weiter zu optimieren. Weil angesichts der notwendigen Haushaltssanierung einer Bürgerbeteiligung auf Basis einer transparenten Darstellung der städtischen Finanzstruktur besonders große Bedeutung beizumessen ist, um in der Bevölkerung Akzeptanz und Unterstützung für eine nachhaltige Sanierungspolitik zu erreichen, ist



das Beteiligungsverfahren insbesondere mit dem Ziel fortzuentwickeln, echte Teilhabe an der Haushaltsrealität zu ermöglichen, die auch Bürgervoten für Einsparungen, Prioritäten und Schwerpunktsetzungen zulässt. Die folgenden Ideenskizzen zeigen mögliche Erweiterungen der E-Participation-Plattform:

### **Nutzung aller Vorschläge**

Einer der Kernpunkte der E-Participation-Lösung der Stadt Köln ist (am Beispiel des Bürgerhaushalts) die Diskussion der Bürger über eine vorher festgelegte Anzahl von haushaltsrelevanten Themengebieten. Bedenkt man den verhältnismäßigen Aufwand, der nötig ist, bereits drei Themengebiete den politischen Gremien zur Entscheidungsfindung vorzulegen, ist eine Diskussion über den gesamten Haushalt nicht ohne massive personelle und finanzielle Unterstützung leistbar. Die Lösung dieses Problems wurde in einer Rotation der Themengebiete gesucht.

Die Erfahrungen aus den durchgeführten Bürgerhaushalten haben aber gezeigt, dass die Bürger den Online-Dialog nutzen, auch andere Themen, die ihnen akut auf der Seele liegen, zu artikulieren. Insgesamt haben sich beim 2. Bürgerhaushalt rund 10.000 Kölner registriert und es wurden 1.254 Vorschläge für die beiden ausgewählten Themenbereiche abgegeben. Davon entfielen 396 auf den Bereich „Bildung und Schule“ und 393 auf den Bereich „Umweltschutz“, 465 Vorschläge wurden unter „Sonstiges“ eingeordnet. Die unter „Sonstiges“ eingeordneten Vorschläge gehen nicht in die politische Beratung ein. Gleichwohl finden sich hierunter sehr viele informative Hinweise, kreative Potenziale und interessante Ansatzpunkte. Diese sollten nicht untergehen, womit eine weitere Bearbeitung notwendig wird. Die Vorschläge sind in die Verwaltung zu transportieren und die erarbeiteten Sachstände von dort transparent über den Online-Dialog zurückzugeben. Der Online-Dialog könnte damit zu einer kontinuierlichen Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung ausgebaut werden. Hierzu wäre der eingesetzte Workflow im Hintergrund auf die Gesamtstadt anzupassen, in Verwaltung und Politik zu etablieren und den Bürgern als Möglichkeit anzubieten.

### **Freiwilligendienste nutzen**

Freiwilligendienste als besondere Form des bürgerschaftlichen Engagements haben in jüngster Zeit stark an Bedeutung gewonnen. Sie sind ein wichtiger Beitrag zur Weiterentwicklung und Zukunft der Bürgergesellschaft. Freiwilliges Engagement ist wichtig wie nie zuvor. Viele Organisationen im Non-Profit-Sektor wollen professionell mit Freiwilligen zusammenarbeiten, sie für sich und ihre Aufgaben gewinnen, motivieren und über lange Zeit binden. Die Beteiligung am Bürgerhaushalt 2010 ist vergleichbar mit der am ersten Bürgerhaushalt für das Haushaltsjahr 2008; auch seinerzeit gab es über 10.000 registrierte Teilnehmer. In diesem Jahr wurde gegenüber dem ersten Bürgerhaushalt etwa nur ein Viertel der Vorschläge abgegeben. Es ist erkennbar, dass erfolgreich versucht wurde, möglichst viele Menschen für einen bestimmten Vorschlag zu

begeistern, anstatt viele gleichartige Vorschläge einzureichen. So gab es im ersten Bürgerhaushalt zwar deutlich mehr Vorschläge (knapp 5.000), aber viel weniger Stimmen für jeden einzelnen Vorschlag.

### **E-Inclusion**

Ein wesentliches Problem jeglicher Beteiligung ist die Aktivierung von Betroffenen in repräsentativem Umfang. Zwar versucht die Stadt Köln alle Zugangskanäle (Internet, Call Center, Bürgerversammlungen und schriftliche Anträge) zu berücksichtigen. Es hat sich gezeigt, dass ein großer Anteil der Bevölkerung diesen Service nicht in Anspruch nimmt. Dies geschieht einerseits aus Unkenntnis oder andererseits aus Desinteresse. Bürgerschaftliches Engagement ist Motor und Indikator für Integration jeglicher Bevölkerungsgruppen. Wer an der Gesellschaft partizipiert, wird für das Gemeinwesen Verantwortung übernehmen und dadurch zugleich weitere Partizipationschancen erhalten.

### **Migration**

In allen Bereichen bürgerschaftlichen Engagements gehören zunehmend Menschen mit Migrationshintergrund zu den relevanten Akteuren, sei es in bestehenden traditionellen Vereinen oder in Migrantenorganisationen. Um bürgerschaftliches Engagement nachhaltig zu fördern, ist es demzufolge notwendig, sich mit zwei Facetten auseinanderzusetzen: zum einen mit den Auswirkungen migrationspezifischer Herausforderungen auf bestehende Bereiche bürgerschaftlichen Engagements. Dazu gehört die Thematisierung von gesellschaftlichen Ungleichheiten ebenso wie die Förderung von ressourcenorientierten Ansätzen. Zum anderen mit der Frage, wie die vorgenannten Gruppen an den Strukturen und Prozessen bürgerschaftlichen Engagements egalitär partizipieren und ihr Wissen und ihre Potenziale in die Bürgergesellschaft einbringen können.

### **Soziales Köln – Partizipation für alle und in allen Stadtvierteln**

Die Erfahrungen mit dem Kölner Bürgerhaushalt zeigen, dass sich Bewohner der „sozialen Brennpunkte“ kaum beteiligen. Die Überwindung dieser gesellschaftlich bedingten Politikferne ist Herausforderung und Messlatte für alle weiteren Beteiligungsverfahren. Um die Partizipationsangebote stärker als bisher in die benachteiligten Stadtteile und Sozialräume zu bringen, ist eine Erweiterung und Akzentuierung unserer Beteiligungsstrategie erforderlich. Hier bietet das Internet, das zunehmend zur Basistechnologie in allen Bereichen der Kommunikation zwischen Bürgern, Verwaltung und Politik wird, neue Chancen. Mit den wachsenden Potenzialen des Internets können Partizipation, Bürgerorientierung und die Initiativen für das Soziale Köln effektiv miteinander verzahnt werden.

Ausgehend von den bestehenden Erfahrungen in der Gemeinwesenarbeit soll eine zeitgemäße Partizipationsstrategie für die Kölner Sozialräume entwickelt werden. Die Netzwerkar-



beit der öffentlichen sowie freien Träger und Akteure vor Ort soll damit über neu zu entwickelnde internetbasierte Kommunikationsstrukturen sowohl stadtweit als auch stadtteilbezogen unterstützt werden. Im Ergebnis dieser Strategie sollen politisch anschlussfähige Bürgerbeteiligungsverfahren für die Stadtteile initiiert werden, die eng mit den Sozialnetzwerken verzahnt sind (Wohnumfeldgestaltung, Weiterentwicklung sozialer Hilfsangebote, Bildung und Qualifizierung, „sozialer Arbeitsmarkt“).

### Nutzung von Kreativpotenzialen der Internetbranche und -community

Die Weiterentwicklung und der Ausbau von Bürgerservice und Bürgerbeteiligung muss sich konsequent an den Bedürfnissen der Bürger orientieren. In Zeiten von Web 2.0 heißt das auch, welche E-Services werden wirklich gewünscht und nachgefragt, welche fördern eine effektive Teilhabe breiter Bevölkerungskreise? Köln verfügt über eine Vielzahl kreativer und leistungsstarker Unternehmen der Internetbranche sowie über eine rege Internetcommunity. Dieses Potenzial soll in Zukunft stärker bereits in die Entwicklung und Gestaltung der kommunalen E-Services eingebracht werden. Dazu zählt die Einbindung von Open-Source-Projekten, die in Partnerschaft von Stadt und lokalen Internetakteuren entwickelt werden sollen. Diese lokal generierten (offenen) Anwendungsentwicklungen können dann auch auf europäischer Ebene hervorragend transferiert und weiterentwickelt werden.

### Metropolregionen durch Innovation & Menschen – SMARTi+P

Wie können diese Ideen aber auch konzeptionell umgesetzt werden? Die Stadt Köln beteiligt sich mit elf weiteren europäischen Partnern an dem EU-Projekt „Intelligente Metropolregionen durch Innovation & Menschen“ – SMARTi+P im Rahmen des Programms „Informations- und Kommunikationstechnologien“ der EU-Kommission, Generaldirektion „Informationsgesellschaft“ ICT-PSP. Ziel des Projekts ist die Entwicklung von IT-basierten Produkten und Dienstleistungen zur Weiterentwicklung der „digitalen Verwaltung“ in europäischen Metropolen. Diese sollen dabei auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger zugeschnitten sein. Details werden im Folgenden beschrieben.

Koordiniert wird SMARTi+P von der Stadt Manchester und der „Manchester Digital Development Agency“. Weitere Partner sind die Städte Bologna, Gent, Oulu sowie Universitäten und Netzwerke und die Firma Alcatel Lucent. Ausgangspunkt der Überlegungen dabei ist, dass es den Bürgern derzeit an Gelegenheiten mangelt, in den Entwurf und in die Umsetzung der meisten Regierungsservices mit einbezogen zu werden, die sie verwenden.

Mittels Open-Innovation-Strategie ist geplant, in diesem Projekt gemeinsam entwickelte Lösungen zu nutzen und zu ver-

teilen. „Smarte“ Städte erfordern „smarte“ Bürger, die in der Lage sind, das Sozialkapital und die Kapazität zu entwickeln, die nötig sind, um als aktive Produzenten in die (Mit-)Entwicklung von Dienstleistungen durch internetbasierte Lösungen einbezogen zu werden. Das Projekt richtet sich hauptsächlich an Bürger, die zurzeit öffentliche Dienste in benachteiligten Wohngebieten nutzen.



Abb. 1: Werbeplakat zum Bürgerhaushalt in Köln

Die Bedürfnisse bestehen darin, dass, trotz der intensivierten Finanzierung in diesen Gebieten, die politisch beabsichtigte Reduzierung der Armut, Bildungsentwicklung, Vollbeschäftigung und eine verbesserte Lebensqualität nicht entsprochen oder gestützt werden und eine gewisse Ungleichheit festzustellen ist. Das Projekt will zur Erfüllung dieser Bedürfnisse beitragen, indem internetbasierte Dienstleistungen entwickelt werden, die es den Bürgern erleichtern, aktiv Probleme zu lösen. Alle fünf Teststädte (Manchester, Gent, Oulu, Köln und Bologna) werden Dienstpiloten entwickeln, möglichst in Kollaboration mit mindestens einem anderen der fünf Partner, mit dem Ziel diese Entwicklungen innerhalb des Testumfelds noch weiter zu verbreiten. Das wird zu einer weiteren Verbreitung der Projektergebnisse im „Smart Cities“-Netzwerk führen, das durch Eurocities und das European Network of Living Labs (ENoLL) unterstützt wird.

Das Projekt wird Webdienste verwenden, die auf vorhandenen offenen Plattformen und einer Reihe von verschiedenen Softwarewerkzeugen basieren. Dies beinhaltet die Nutzung von Open Source Collaboration Tools und Middleware, die eine Interoperabilität zwischen den offenen Plattformen und den Altsystemen des öffentlichen Dienstes und insbesondere der Kommunalverwaltung gewährleistet.

Der Hauptfokus wird auf dem Entwickeln neuer Lieferkanäle sein, die für die Bürger so zugänglich wie möglich sind. Dabei stehen die innovative Nutzung von generierten Inhalten, sogenannte „Social-Media-Applikationen“ und Web-2.0-Bemühungen im Vordergrund. Ein Teil des Projektes wird die



Prüfung und das Austesten neuer und innovativer Geschäftsmodelle auf Nachhaltigkeit, z.B. Miteigentumsrechten im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft, einschließen. Dabei wird man sich auf Mischmodelle konzentrieren, wo ein geldwerter Vorteil und die Dienstwirksamkeit für den öffentlichen Sektor erreicht werden, da mit dem Bürger koproduzierte Bürgerdienste bislang generell kostengünstiger sind, als es die gegenwärtig ad hoc eingeführten Top-up-Dienstleistungen sind, was man wiederum durch die Beteiligung der Bürger an Bürgerhaushalten und Bürgerfonds fördert.

Das bedeutet, dass die gemachten Einsparpotenziale durch die neuen Services in Form einer Finanzierung wiederum den Bürgern bereitgestellt wird, um weitere koproduzierte Dienstleistungen zu entwickeln, die wiederum zu einem potenziellen Re-Invest durch die Bürger selbst (als Endbenutzer) in sogenannten „community investment funds“, z.B. Kreditvereinigungen und Mikrokreditsysteme, führen. Community Investment Funds helfen Kommunen zum Beispiel bei der Teilnahme an Erneuerungsprogrammen. Neben einer generellen Unterstützung kommunaler Aktivitäten gewähren solche Fonds auch Hilfen bei der Berufsausbildung und Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Ergebnisse werden öffentlich verfügbar sein, und die Dienstleistungen werden durch eine PPP (Public-Private-People Partnership) von den Projektpartnern gepflegt, die noch vor dem Ende des Projektes eingerichtet wird.

### Fazit

Die Stadt Köln hat erstmalig einen Bürgerhaushalt im Rahmen der Haushaltsplanung 2008 durchgeführt. Mit diesem Pilotverfahren haben damals alle Beteiligten aus Verwaltung, Politik und Bürgerschaft Neuland betreten: Zwar hatten andere Kommunen schon Erfahrungen mit Bürgerhaushalten gemacht, doch keine deutsche Großstadt hatte vorher so konsequent auf das Internet als leitendes Medium für den Bürgerdialog gesetzt.

Die hohen Beteiligungszahlen und die Anerkennung durch Fachgremien sind ermutigend, doch geben sie alleine noch keine ausreichenden Hinweise über die Qualität und den nachhaltigen Nutzen des Verfahrens. Im Rahmen einer wissenschaftlichen Evaluation befragten Wissenschaftler Bürger, die sich an dem Verfahren beteiligt hatten, Mitarbeiter der Stadtverwaltung sowie Politiker. Alle drei Gruppen erteilten überwiegend gute Noten. Die Nutzer bewerteten sowohl die Funktionalität der Plattform bei Abgabe, Kommentierung und Bewertung der Vorschläge als auch die Redaktion und Moderation positiv. Es gab aber auch Verbesserungsvorschläge. So wollen beispielsweise viele Bürger besser über die Umsetzung der Vorschläge informiert werden.

Die Befragung der Mitarbeiter der Stadtverwaltung ergab, dass sie sich den neuen Anforderungen durch den Bürger-

haushalt gewachsen fühlen. Außerdem stehen sie dem Verfahren positiv gegenüber und haben es zum Teil mit großem Engagement unterstützt. Auch die Politik beurteilt den Kölner Bürgerhaushalt quer durch alle Parteien grundsätzlich gut. Eine Beschneidung der repräsentativen Demokratie kann sie darin nicht erkennen. Sie lobt vielmehr die aufklärende Funktion des Bürgerhaushalts in Hinblick auf die Möglichkeiten und Beschränkungen kommunaler Finanzpolitik.

Köln ist eine lebendige und leistungsstarke Kultur- und Wirtschaftsmetropole im Herzen Europas. Doch wir stehen aktuell vor großen Herausforderungen, insbesondere im Zusammenhang mit der dramatischen Finanzkrise des kommunalen Sektors und angesichts des demografischen und ökonomischen Wandels. Um diese Herausforderungen zu bewältigen, brauchen wir eine neue Kultur des Miteinanders in unseren Städten. Wir müssen die Bürger und alle zivilgesellschaftlichen Akteure auf lange Sicht in wichtige kommunalpolitische Entscheidungen einbinden und ihnen dafür attraktive Beteiligungsangebote unterbreiten. Neben dem Bürgerhaushalt und der Haushaltspolitik sind dies vor allem auch Stadtentwicklungsvorhaben und größere Bauprojekte. Die sachgerechte öffentliche Information, weitgehende Transparenz und geeignete Mitwirkungsmöglichkeiten müssen bereits im Vorfeld von Planungsentscheidungen hergestellt werden und die anschließende Umsetzung begleiten.

Wie uns die Erfahrung zweier Bürgerhaushalte und einer Lärmaktionsplanung zeigt, wird das Internet dabei zunehmend an Bedeutung gewinnen. Unter intensiver Ausnutzung der dort vorhandenen Möglichkeiten kann der Dialog zeitnah, informativ und nutzbringend für alle gestaltet werden. Die sogenannten „klassischen“ Beteiligungsformen, wie Runde Tische oder Bürgerkonferenzen, können und werden aber nach wie vor einen wichtigen Beitrag leisten – gezielt eingesetzt und eingebettet in eine moderne und bürgernahe Informations- und Kommunikationsinfrastruktur der Stadtverwaltung.

Dirk Blauhut

E-Government und Steuerung Bürger-Service, Stadt Köln