

Grob-Beteiligungskonzept zum Vorhaben "Städtisches Gesamtkonzept Verkehrswende im Quartier"

Stand: 05.07.2024

Das vorliegende Konzept für die Öffentlichkeitsbeteiligung basiert auf den gemeinsamen Abstimmungsterminen des fachlich für das Vorhaben „Städtisches Gesamtkonzept Verkehrswende im Quartier“ zuständigen Amtes für nachhaltige Mobilitätsentwicklung und des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung, das zur geplanten Öffentlichkeitsbeteiligung zum Vorhaben berät. Das Konzept stellt die Grundlagen zum Vorhaben sowie die Inhalte und Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung dar. Hinsichtlich des Ablaufs der Beteiligung sowie der Beteiligungsformate und -methoden besteht noch Offenheit. Fest steht lediglich, dass ein Bürgerrat als ein Beteiligungsformat zu dem Vorhaben einberufen und befragt wird.

Das vorliegende Konzept dient als Basis für die Erstellung eines umfassenden Beteiligungskonzeptes durch eine*n noch zu findende*n Dienstleister*in, der*die die Verwaltung bei der Konzeption, Durchführung und Auswertung des Bürgerrates unterstützt.

I. Grundlagen

Kontext

Köln soll bis 2035 klimaneutral werden. Dies wurde vom Rat der Stadt Köln am 24. Juni 2021 beschlossen. Es wurde ein Gutachten zur Klimaneutralität 2035 erstellt, das die Linie vorgibt und die Grundlage für Umsetzungsaktivitäten in der Stadtgesellschaft bildet.

Wird über die Themen Klimaneutralität und Klimaschutz gesprochen, muss der öffentliche (Straßen-)Raum und dessen Auswirkungen auf die Themen in jedem Fall berücksichtigt werden. Auch in Köln prägen häufig Luft- und Lärmverschmutzung sowie starker Durchgangsverkehr das Stadtbild, verbunden mit wenig attraktiven Orten zum Verweilen. Die Kölner Verwaltung möchte sich daher auf den Weg machen, ein städtisches Gesamtkonzept zum Thema Verkehrswende im Quartier zu erstellen.

Gegenstand des Gesamtkonzeptes sollen, neben Zielen für eine zukunftsfähige Straßenraumgestaltung, konkrete Maßnahmen sein, mit denen diese Ziele erreicht werden können. Überdies soll das Gesamtkonzept Aussagen darüber enthalten, anhand welcher Indikatoren geeignete Räume in Köln priorisiert werden und wie die Beteiligung der Öffentlichkeit bei einer konkreten Umsetzung erfolgen soll. Auf Grundlage der Empfehlungen des Bürgerrates wird ein Gesamtkonzept entworfen, welches anschließend mit der Politik und der breiten Öffentlichkeit gespiegelt wird. Bei der Planung und Umsetzung konkreter Maßnahmen aus dem Gesamtkonzept sind die jeweils davon betroffenen Kölner*innen umfassend zu beteiligen. Wichtige Hinweise zur Betroffenen-Beteiligung kann der Bürgerrat ebenfalls im Rahmen der Empfehlung für das Gesamtkonzept erarbeiten.

Eine vermeintlich schnelle und kostengünstig umsetzbare Maßnahme für die o. g. Problematik stellen sogenannte Superblocks dar. „Die Idee der Superblocks (auf Katalanisch „Superilles“) kommt aus Barcelona und basiert auf dem dort typischen schachbrettartigen Straßenmuster. Enorm hohe Bevölkerungsdichten, wenig Grün sowie gesundheitsgefährdende Lärm- und Luftschadstoffbelastungen durch den Straßenverkehr zwangen die Stadtverwaltung zum Handeln. Als Superblock wird ein Straßenblock von etwa 400 mal 400 Meter beziehungsweise drei mal drei Häuserblocks definiert, in dem der Kfz-Verkehr neu organisiert wird. Ein ausgeklügeltes System von Diagonalsperren und Einbahnstraßen führt dazu, dass Kfz-Verkehr das Wohnviertel nicht mehr durchqueren kann. Zu Fuß Gehende und Radfahrende haben Vorrang, die verbleibenden Autos dürfen nur mit 10 bis 20 km/h ein- oder ausfahren. Der öffentliche Verkehr wird an den Außenkanten der Superblocks optimiert. Der dadurch

gewonnene Straßenraum wird neu genutzt: Es werden Bäume gepflanzt, Blumenkübel gesetzt, Parkbänke errichtet, Tischtennisplatten aufgestellt.“¹

Da der Begriff „Superblocks“ sehr stark mit dem aus Barcelona bekannten Konzept verknüpft ist, ist dieses bereits sehr richtungweisend und lässt damit wenig Offenheit für andere, neue oder Köln-spezifische Lösungen. Diese möchte die Verwaltung im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung herausfinden.

Fest steht, dass dafür ein Bürgerrat als ein Beteiligungsformat eingesetzt werden soll. Bürgerräte werden vielerorts als neues Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung diskutiert und erprobt. Auch in Köln hat in der Stadtpolitik eine Diskussion über die Einführung von Bürgerräten stattgefunden und das Beteiligungsformat soll als Pilot erprobt werden, um methodische Erkenntnisse für eine weitere Anwendung zu erhalten.

Dies wurde so vom Ausschuss für Bürgerbeteiligung, Anregungen und Beschwerden der Stadt Köln beschlossen und für die Erprobung ein Budget in Höhe von 50.000 Euro bereitgestellt (Vorlage-Nr. [AN/0258/2022](#)). So ergibt sich die Chance, die in Köln geführten Diskussionen über die zukünftige Rolle von Bürgerräten im demokratischen Zusammenhang durch konkrete praktische Erfahrungen zu bereichern und sie als Lernchance zu nutzen. Der Pilot-Bürgerrat soll zum Thema „Superblocks“ – bzw. wegen der o. g. Begründung zum Thema "Verkehrswende im Quartier" – erfolgen (Vorlage-Nr. [2907/2022](#)).

Beschlossen wird das „Städtische Gesamtkonzept Verkehrswende im Quartier“ sowie die passgenaue Öffentlichkeitsbeteiligung dazu vom Verkehrsausschuss der Stadt Köln. Der Ausschuss für Bürgerbeteiligung, Anregungen und Beschwerden ist das vorberatende Gremium dazu.

Gestaltungsspielraum (ggf. rechtliche Rahmenbedingungen)

Die Öffentlichkeitsbeteiligung soll Hinweise für den Inhalt des städtischen Gesamtkonzeptes für eine zukunftsfähige Mobilitätsplanung in den dicht besiedelten Kölner Veedeln geben. Die Fragestellungen zielen also nicht auf konkrete Orte, sondern werden auf einer gesamtstädtischen Ebene betrachtet und sollen Erkenntnisse zur Erstellung des städtischen Gesamtkonzeptes liefern.

Da die Inhalte für das städtische Gesamtkonzept durch den Bürgerrat erarbeitet werden sollen, nimmt dieser großen Einfluss auf dieses. Dementsprechend gibt es einen großen Gestaltungsspielraum. Inhaltlich kann auf verschiedene bereits umgesetzte Praxisbeispiele sowie auf bereits erarbeitete Konzepte und Standards zurückgegriffen werden. Diese sowie die Erfahrungen dazu sollten im Rahmen von fachlichen Inputs dem Bürgerrat vorgestellt und erläutert werden, damit diese als Grundlage für die Entscheidungsfindung des Bürgerrates dienen können.

Um die Inhalte zu konkretisieren, die der Bürgerrat erarbeiten soll, wurden Fragen formuliert. Diese sind im Abschnitt „Beteiligungsthema“ dargestellt.

Erwartete Vorteile aus der Beteiligung

Köln hat sich auf dem Weg zur Klimaneutralität gemacht. Auch die Stadtstrategie Kölner Perspektiven 2030+ soll auf dieses Ziel einzahlen, mit dessen Erstellung Köln einen Kompass für eine zukunftsgerichtete, strategische und nachhaltige Stadtentwicklung erhält. Viele Themen kann die Verwaltung nicht alleine lösen, sondern braucht dafür die Alltagserfahrungen und aktive Mitwirkung der Kölner*innen. Durch die intensive Einbindung der Kölner Stadtgesellschaft in Form eines Bürgerrates erhofft

¹ Aus Glossar „Was ist eigentlich ein... Superblock?“ vom Deutschen Institut für Urbanistik, Was ist eigentlich ein ... Superblock? | Deutsches Institut für Urbanistik (difu.de)



sich die Verwaltung, Inhalte und Lösungen für das städtische Gesamtkonzept zu erfahren, die auf einer breiten Perspektivenvielfalt basieren. Die Bedürfnisse der Bürgerrats-Mitglieder, die aufgrund ihrer repräsentativen Zusammensetzung stellvertretend für die Kölner Stadtgesellschaft stehen, sollen sich im Gesamtkonzept wiederfinden, es dadurch mittragen und so an der erfolgreichen Umsetzung des Gesamtkonzepts mitwirken.

Da die Erarbeitung des Gesamtkonzeptes ein offener und transparenter Prozess sein soll, wird das Thema der Verkehrswende im Quartier auch außerhalb des Bürgerrates in der öffentlichen Wahrnehmung gestärkt und findet dadurch mehr Aufmerksamkeit.

Wichtig ist es, das Thema gesamtstädtisch zu betrachten und nicht ausschließlich in Einzelmaßnahmen zu denken, sondern diese konzeptionell miteinander zu verzahnen. So ergibt sich aus dem Bürgerrat eine Empfehlung, wie innerhalb der Mobilitätsentwicklung in den Quartieren zukünftig geplant, umgesetzt, priorisiert und beteiligt werden kann.

Umsetzungsbedingungen

Für die externe Begleitung des Beteiligungsformats Bürgerrat stehen finanzielle Ressourcen in Höhe von 50.000 € zur Verfügung. Der*die externe*r Dienstleister*in wird mit der methodischen Unterstützung beauftragt. Diese umfasst die Erstellung eines detaillierten Beteiligungskonzeptes, das auf dem vorliegenden Grob-Beteiligungskonzept basiert, die Vorbereitung des Bürgerrates sowie die Durchführung und Aufarbeitung der Ergebnisse des Bürgerrats.

Die Projektleitung sowie die fachliche Begleitung der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Vorhaben „Städtisches Gesamtkonzept Verkehrswende im Quartier“ werden vom Amt für nachhaltige Mobilitätsentwicklung übernommen. Das Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung übernimmt die konzeptionelle und organisatorische Vorbereitung und Begleitung des Bürgerrats als Methode der Öffentlichkeitsbeteiligung und unterstützt damit sowohl das fachlich verantwortliche Amt als auch den*die noch auszuwählende*n externen Dienstleister*in. Sollte neben dem Beteiligungsformat Bürgerrat ein weiteres Beteiligungsformat geplant sein, bringt sich das Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung ebenfalls mit seiner Expertise ein und wird die Besonderheiten Kölns in Bezug auf eine systematische Öffentlichkeitsbeteiligung mit Leitlinien für das Thema sowie Qualitätsstandards für erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung einbringen.

Je nach inhaltlicher Rückmeldungen für die Erstellung des städtischen Gesamtkonzeptes werden weitere Fachämter mit ihren jeweiligen Zuständigkeiten davon berührt. Eine frühzeitige und kontinuierliche Einbindung dieser Bereiche ist für den Erfolg des Vorhabens ausschlaggebend.

Da der Bürgerrat als neue Beteiligungsmethode in Köln erprobt wird und dies mediale Aufmerksamkeit zur Folge hat, wird eine sehr aktive kommunikative Begleitung des Prozesses notwendig sein. Die Erarbeitung eines städtischen Gesamtkonzepts zur Verkehrswende im Quartier soll explizit ein offener und transparenter Prozess sein, sodass dies mit der Öffentlichkeitsarbeit sichergestellt werden muss. Verantwortlich werden hierfür die Kommunikationsabteilung des Dezernates Mobilität sowie das städtische Amt für Presse und Öffentlichkeitsarbeit sein.

II. Inhalte, Beteiligungsstufe und Zielgruppen

Beteiligungsthema /-themen

Das Thema, zu dem beteiligt werden soll, ist eine quartiersbezogene zukunftsfähige Mobilitätsplanung. Das ursprünglich benannte Thema „Superblocks für Köln“ ist bereits richtungsweisend, da es



stark mit dem aus Barcelona bekannten Konzept von Superblocks verknüpft ist und dadurch wenig Offenheit für andere Lösungen zulässt. Daher wird die Formulierung „Verkehrswende im Quartier“ als konkretes Thema für den Bürgerrat genutzt.

Dieser soll folgende Fragen behandeln und dazu Empfehlungen oder Lösungen erarbeiten:

- Meine Wohnstraße: Wie wollen wir in unseren Veedeln leben? Wie sieht eine zukunftsfähige Straßenraumgestaltung in unseren Veedeln aus? Was sind konkrete Ziele?
- Mit welchen Maßnahmen können wir diese Ziele erreichen?
- Wo sollen wir anfangen? Anhand welcher Indikatoren priorisieren wir Räume?
- Wenn wir die Maßnahmen umsetzen: Wie beteiligen wir die Öffentlichkeit?

Diese Fragestellungen werden auf einer gesamtstädtischen Ebene für Quartiere mit hoher Dichte betrachtet und sollen Erkenntnisse zur Erstellung eines Gesamtkonzepts für die Verkehrswende im Quartier liefern. Es geht also nicht darum, Lösungen bzw. konkrete Maßnahmen für konkrete Standorte zu finden.

Beteiligungsziele und -stufe

Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat zum Ziel, die Kölner Stadtgesellschaft in den Entscheidungsprozess zur Erstellung eines städtischen Gesamtkonzepts „Verkehrswende im Quartier“ einzubinden. Der Bürgerrat steht durch seine repräsentative Besetzung stellvertretend für die Stadtgesellschaft. Gleichwohl erhält auch die interessierte Stadtgesellschaft durch die offene und transparente Vorgehensweise der Öffentlichkeitsbeteiligung (und ggf. ergänzender Formate zusätzlich zum Bürgerrat) die Möglichkeit, den Prozess mitzuverfolgen (und ggf. mitzugestalten).

Die Bedürfnisse der Stadtgesellschaft werden – repräsentiert durch den Bürgerrat – identifiziert. Darüber hinaus fließt diese Expertise und die Alltagserfahrungen in die inhaltlichen Schwerpunkte des geplanten Gesamtkonzeptes ein und bilden so eine solide Grundlage. Sie können sich damit an der Lösung der Problematik beteiligen und selbst aktiv werden. Das fachlich verantwortliche Amt erstellt auf dieser Grundlage das finale Gesamtkonzept.

Der Gestaltungsspielraum bewegt sich folglich auf der Stufe der Mitgestaltung.

Die Ergebnisse des ersten Bürgerrats in Köln sollen zudem dazu herangezogen werden, methodische Erkenntnisse für die weitere Anwendung dieses Beteiligungsformates zu entwickeln. Im vom noch zu findenden externen Dienstleister zu erstellenden umfassenden Beteiligungskonzept soll dargelegt werden, wie der Prozess methodisch-konzeptionell vorbereitet, begleitet und letztlich evaluiert wird. Dabei sind die Empfehlungen aus dem Positionspapier des ehemaligen Kölner Beirats Öffentlichkeitsbeteiligung zu berücksichtigen ([Positionspapier des Beirats Öffentlichkeitsbeteiligung](#)).

Zielgruppen

Eine detaillierte und qualitative Zielgruppenanalyse erfolgt durch den*die noch zu findende*n externen Dienstleister*in. Diese umfasst neben einer Identifizierung der konkreten Zielgruppen auch die Darstellung der Formate und Methoden für deren Beteiligung und Information sowie die Einbindung notwendiger Multiplikator*innen.

Wie oben erläutert, steht bereits fest, dass ein Beteiligungsformat ein Bürgerrat sein wird. Deren Mitglieder des Bürgerrates stellen eine wesentliche Zielgruppe dar. Die Repräsentativitäts- und Auswahlkriterien für die Zusammensetzung und Größe des Bürgerrates sind damit elementar für den Erfolg



der Öffentlichkeitsbeteiligung. Eine Berücksichtigung von marginalisierten und in der Regel in Beteiligungsprozessen unterrepräsentierten Gruppen (sogenannte Stille Zielgruppen) ist dabei unbedingt sicherzustellen.

Die Bürgerrats-Mitglieder stehen vertretend für die Kölner Stadtgesellschaft. Diese stellt selbst auch eine weitere wesentliche Zielgruppe dar. Da das zu erstellende Gesamtkonzept gesamtstädtische Auswirkungen hat, müssen auch begleitend zum Bürgerrat Beteiligungs- und Informationskanäle für die breite Öffentlichkeit geschaffen werden.

Eine Zielgruppe, welche im direkten thematischen Zusammenhang steht, sind die Bürgerinitiativen, die sich bereits aktiv für die Einrichtung eines Superblocks in ihrem Veedel engagieren. Diese könnten fachliche Inputs bzw. Erfahrungserkenntnisse in die Arbeit des Bürgerrates geben. Insbesondere, wenn die Verwaltung parallel zur Erarbeitung des Gesamtkonzeptes bereits konkrete Superblocks in Zusammenarbeit mit den Bürgerinitiativen umsetzt, müssen auch diese Erfahrungswerte in die Beratung des Bürgerrates eingebracht werden.

Auch Verbände und Interessensgruppen rund um das Thema Mobilität, Klima und Nachhaltigkeit sind wesentliche Zielgruppen, die entsprechend im Prozess berücksichtigt werden müssen.

III. Ablauf der Beteiligung, Methoden und Kommunikationsmaßnahmen

Wie bereits erwähnt, ist die Einrichtung eines Bürgerrates als Haupt-Beteiligungsformat vorgesehen, das durch weitere Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung ergänzt werden kann.

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. (aus dem Positionspapier des Beirats Öffentlichkeitsbeteiligung).

Die konkrete Konzipierung des umfassenden Beteiligungsprozesses erfolgt gemeinsam mit der*dem noch zu findenden externe*n Dienstleister*in und enthält eine (visuelle) zeitliche Darstellung von Beteiligungsphasen, Kriterien zur Herstellung der Repräsentativität mit dem Fokus auf Stille Zielgruppen, Beschreibung notwendiger Räumlichkeiten und Technik für die Beteiligungsphasen sowie eine strategische Kommunikationsplanung. Das Beteiligungskonzept beschreibt, in wie vielen Phasen die Beteiligung gegliedert ist, wann diese stattfinden und wie die Ergebnisse dokumentiert und ausgewertet werden. Zudem enthält es Hinweise darauf, welche Formate und Methoden vorgesehen sind, wie die begleitenden Kommunikationsmaßnahmen dazu aussehen sollen sowie wie und wann dadurch die Zielgruppen angesprochen / erreicht werden.

Ist das Beteiligungskonzept entwickelt und mit den notwendigen Beteiligten der Verwaltung und ggf. auch externen Stakeholdern abgestimmt, wird folgendes Vorgehen angestrebt:

- Losverfahren zur Besetzung des Bürgerrates = Rekrutierung (planmäßig Anfang 2025)
- Nachrekrutierung zur Besetzung des Bürgerrates
- Durchführung der Bürgerrats-Veranstaltung(en)
- Aufbereitung des Ergebnisses als Bürgerrats-Empfehlung / Abschlussbericht (spätestens im 2. Quartal 2025)



- Vorlage der Bürgerrats-Empfehlung / des Abschlussberichtes im Ausschuss für Bürgerbeteiligung, Anregungen und Beschwerden und Verkehrsausschuss zur Beschlussfassung
- Vorlage des Evaluationsberichts mit Erkenntnissen für das Beteiligungsformat „Bürgerrat“ im Ausschuss für Bürgerbeteiligung, Anregungen und Beschwerden (spätestens im 3. Quartal 2025)

Neben einer breit angelegten Kommunikation zum Thema soll auch die breite Öffentlichkeit in den Prozess eingebunden sein, ggf. mittels weiterer – neben dem Bürgerrat – konzipierter Beteiligungsformaten, die der*die noch zu findende Dienstleister*in entwickelt.

IV. Evaluation

Um methodische Erkenntnisse für die weitere Anwendung des Bürgerrats als Beteiligungsformat zu erlangen, ist eine begleitende externe Evaluation angedacht. Diese wird durch den derzeitigen externen methodischen Dienstleister des Büros für Öffentlichkeitsbeteiligung, der Firma PwC (PricewaterhouseCoopers International) vorbereitet und entwickelt. Die konkrete Durchführung erfolgt ggf. durch einen anderen Akteur. Um nicht nur die Ergebnisse des Bürgerrates zu evaluieren, sondern auch das Verfahren an sich, ist eine Teilnahme des*der Dienstleister*in bei Abstimmungsterminen und bei der Durchführung des Bürgerrates notwendig.

Der Gesamt-Beteiligungsprozess wird 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?

