

Bürgerrat Köln

„Mobil im lebenswerten Quartier“

Wissenschaftliche Evaluation

Bericht

November 2025

Detlef Sack, Franziska Werzner Regalado, Steffen Kroll, Jannos Karabotsos-Galonski

Kontakt: Prof. Dr. Detlef Sack, evaluationbr@uni-wuppertal.de



INSTITUT FÜR DEMOKRATIE-
UND PARTIZIPATIONSFORSCHUNG

1	EINLEITUNG	1
1.1	ZIELSETZUNG UND AUFBAU DES BERICHTS.....	1
2	BEWERTUNGSKRITERIEN UND METHODISCHES VORGEHEN	5
2.1	BEWERTUNGSKRITERIEN.....	5
2.2	METHODISCHES VORGEHEN.....	6
3	GESAMTBEWERTUNG DURCH DIE TEILNEHMENDEN UND DURCHFÜHRENDEN	8
4	VORGESCHICHTE: AUSSCHREIBUNG UND ENTWICKLUNG DES DESIGNS	13
5	REKRUTIERUNG, TEILNAHMEBEREITSCHAFT UND ZUSAMMENSETZUNG	14
5.1	REKRUTIERUNG UND TEILNAHMEBEREITSCHAFT.....	14
5.2	SOZIODEMOGRAFISCHE REPRÄSENTATIVITÄT DER ZUFÄLLIG AUSGEWÄHLTEN PERSONEN.....	15
5.3	GRÜNDE FÜR DIE TEILNAHME.....	19
5.4	KONTAKTAUFNAHME UND UNTERSTÜTZUNG DER TEILNAHME.....	20
5.5	INFORMATIONEN UND VERMITTLUNG DER ZIELE DES VERFAHRENS:.....	21
6	BERATUNGSERFAHRUNG DER TEILNEHMENDEN	23
6.1	SELBSTWIRKSAMKEIT UND KOMPETENZERWERB.....	23
7	DURCHFÜHRUNGSQUALITÄT DES BÜRGERRATES	27
7.1	GENERELLE ZUFRIEDENHEIT BEI DEN TEILNEHMENDEN.....	27
7.2	HAUPTMODERATION IM PLENUM UND SUBPLENUM.....	29
7.3	MODERATION IN KLEINGRUPPEN.....	32
7.4	EXPERTISE.....	36
7.5	WEITERE INFORMATIONSQUELLEN FÜR DIE BERATUNG.....	39
7.6	THEMENWAHL.....	40
7.7	ZEIT, ORT UND RÄUMLICHKEITEN.....	41
8	ANBINDUNG AN DEN STADTRAT UND DIE VERWALTUNG	42
8.1	ERWARTUNGEN DER TEILNEHMENDEN AN DIE POLITIK.....	42
8.2	ÜBERGABE DER ERGEBNISSE AN KOMMUNALE AUSSCHÜSSE AM 24.06.2025.....	43
9	QUALITÄT UND NUTZEN DES BÜRGERRATES UND EMPFEHLUNGEN	45
9.1	ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG DES BÜRGERRATES.....	45
9.2	EMPFEHLUNGEN.....	46
10	LITERATURVERZEICHNIS	50
11	ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS	53
11.1	ABBILDUNGEN.....	53
11.2	TABELLEN.....	53

1 Einleitung

1.1 Zielsetzung und Aufbau des Berichts

„Das [die positive Erfahrung im Bürgerrat] lag wirklich daran, dass ich die Atmosphäre als sehr positiv wahrgenommen habe. Ich habe den Eindruck, dass wir auch durch die Art der Rekrutierung doch eine recht diverse Gruppe hatten. Irgendwie kam mir die Gruppe recht bunt vor. Gleichzeitig war da so eine Herzlichkeit.“

Dieses Zitat einer Person aus dem Moderationsteam setzt den allgemeinen Ton für die Wahrnehmung des Bürgerrates „Mobil im lebenswerten Quartier“. Dieser ist am 28. Januar 2025 vom Verkehrsausschuss des Rates der Stadt Köln beschlossen und die Verwaltung mit seiner Durchführung beauftragt worden. Zwischen dem 28. März und dem 11. Mai 2025 tagte eine Gruppe von 55 Kölner*innen und entwickelte Empfehlungen zur Gestaltung von Straßenräumen in den Wohnvierteln Kölns („Veedel“).

Auftrag des Bürgerrates war es, Empfehlungen zu folgenden Punkten zu erarbeiten:

1. Ziele für die Gestaltung von Straßenräumen
2. konkrete Maßnahmen zur Umsetzung dieser Ziele
3. Kriterien zur Priorisierung von geeigneten Räumen
4. Ideen zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Umsetzung“¹

Mit dem Bürgerrat war eine zweite Zielsetzung verbunden, nämlich ein zufallsbasiertes Pilotprojekt für die Beteiligung von Bürger*innen durchzuführen, um daraus Lehren für die künftige Kölner Beteiligungspolitik und -praktik ziehen zu können. Es ging um „die Erprobung eines Bürgerrates und Generierung methodischer Erkenntnisse für eine mögliche weitere Anwendung dieses Beteiligungsformats in Köln.“²

Auftrag der hier vorliegenden wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation war es, entlang der üblichen Kriterien von Evaluationen im Allgemeinen³ und der Standards für Bürgerräte im Besonderen⁴, sowie des Positionspapiers des Beirates Öffentlichkeitsbeteiligung der Stadt Köln zu Bürgerräten⁵ den Bürgerrat der Stadt Köln „Mobil im lebenswerten Quartier“ zu evaluieren, Erkenntnisse zu dessen Wirksamkeit, Prozessqualität und Übertragbarkeit darzustellen und Empfehlungen für zukünftige Bürgerräte der Stadt Köln zu formulieren.

Vorausschicken möchten wir an dieser Stelle, dass der Bürgerrat in dem Eigenbericht der Verwaltung in den wesentlichen Grundzügen außergewöhnlich gut dokumentiert ist.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert: Nach einem ein Blick auf das Format „Bürgerrat“ und dessen Entwicklung in Deutschland gehen wir auf die Maßstäbe ein, die in einem Positionspapier der Stadt Köln festgehalten worden waren. Nachfolgend stellen wir die Methoden unserer Evaluation vor. Nach einer allgemeinen Bilanz zum Bürgerrat, widmet sich dieser Bericht den

¹ Stadt Köln 2025, Abschlussbericht, S. 8

² Stadt Köln 2025, Abschlussbericht, S. 8

³ DeGeval 2016

⁴ OECD 2021b, Sack 2024; Dienel & Lietzmann 2014

⁵ Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung der Stadt Köln, 15.12.2021.

einzelnen Aspekten, die mit dieser einhergehen. Dies sind die Rekrutierung, Teilnahmebereitschaft und soziodemografische Repräsentativität der Teilnehmende und deren Unterstützung durch Verwaltung und Dienstleistungskonsortium. Wir thematisieren dann die Erfahrung mit Selbstwirksamkeit und Kompetenzerwerb der Teilnehmenden, um dann anschließend die unterschiedlichen Stufen und Bereiche der Durchführung zu analysieren. Der Bericht widmet sich den Erwartungen der Teilnehmenden an die Politik und schließt mit einem Kapitel zur Bewertung des Bürgerrates. In diesem führen wir die Empfehlungen des IDPF aus.

Zum Format von Bürgerräten

Der Forschungszweig der empirischen Beteiligungs- und Partizipationsforschung zeigt, dass die Durchführung deliberativer Beteiligungsverfahren (wie etwa Bürgerräte, Planungszellen oder Deliberative Polls) in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen hat. Parallel dazu intensivierte sich auch die Forschungstätigkeit in diesem Bereich.⁶ Die Diskurse zu deliberativer und partizipativer Demokratie sowie das Forschungsfeld demokratischer Innovationen⁷ veränderten sich seit der Mitte des 20. Jahrhunderts mehrfach.⁸ Zuletzt stellte der „Deliberative Turn“⁹ die zentrale Wendung dar: Auf dieser theoretisch-konzeptionellen Grundlage basieren die heutigen deliberativen Beteiligungsverfahren, wie etwa der Bürgerrat „Mobil im lebenswerten Quartier“.

Bürgerräte wie dieser sind derzeit eines der bekanntesten Formate, um partizipative und deliberative Praktiken im politischen Diskurs zu gestalten. Sie gelten als demokratische Innovation, die darauf abzielt, die inhaltliche Mitgestaltung politischer Debatten durch die Einbindung von Ideen, Perspektiven und kreativen Potenzials der Bürgerschaft zu ermöglichen, zu erweitern und zu revitalisieren. In Europa kamen nationale Bürgerräte in den vergangenen Jahren vor allem bei Fragen zur Klimapolitik zum Einsatz (beispielsweise in Frankreich, Großbritannien, Schottland; 2021 auch in Deutschland)¹⁰. Ein besonders prominentes Beispiel ist die irische „citizens‘ assembly“, aus der unter anderem die Referenden zum Abtreibungsrecht und zur gleichgeschlechtlichen Ehe hervorgingen.¹¹ Auf der Ebene von Bund, Land oder Kommune spielen Bürgerräte in aller Regel eine konsultative Rolle: Sie gelten nicht als Ersatz für die repräsentative Demokratie und ihre politischen Prozesse, sondern vielmehr als eine prozesshaft-praktische Ergänzung.¹² Im Sinne einer demokratischen Innovation¹³ etablieren sie einen neuen Kommunikationsraum im politischen Willensbildungsprozess, in den die Bürgerinnen und Bürger ihre Perspektiven aktiv einbringen. Durch die Anwendung von (mehrstufigen) Losverfahren wird das vorhandene Repräsentationsdefizit in Parlamenten und Exekutiven verringert.

Losbasierte Beteiligungsformate werden bereits seit den 1970er Jahren vielfach auf der kommunalen Ebene mit unterschiedlichen Verfahren (wie etwa Planungszellen oder Deliberative

⁶ Vgl. Smith (2009); Geißel und Newton (2012); Grönlund et al. (2014); Elstub und McLaverty (2014); Elstub und Escobar (2019); Freier et al. (2023)

⁷ Curato et al. (2017); Dryzek et al. (2019)

⁸ Vgl. Arnstein (1969); Pateman (1970 und 2012)

⁹ Dryzek (2000); Chambers (2006)

¹⁰ Die Klima-Bürgerräte wurden dabei von den verschiedensten politischen Institutionen beauftragt: Dem Präsidenten (Frankreich), der Regierung (Schottland), dem Parlament (Großbritannien) oder zivilgesellschaftlichen Organisationen (Deutschland). Auch zielten die Klima-Bürgerräte auf unterschiedliche politische Prozesse ab: Beeinflussung nationaler Klimastrategien (Frankreich, Schottland), die Unterstützung parlamentarischer Untersuchungskommissionen (Großbritannien) oder die Beeinflussung der Koalitionsverhandlungen (Deutschland).

¹¹ Vgl. Farrell, Suiter und Harris (2019)

¹² Vgl. Carson (2007); Setälä (2011)

¹³ Bua (2019)

Polls) und in verschiedensten politischen Handlungsfeldern umgesetzt. Gerade im vergangenen Jahrzehnt hat auch die Durchführung von deliberativer Bürgerbeteiligung auf Landes- und Bundesebene einen erheblichen Aufschwung erfahren. Das Format Bürgerrat zählt dabei inzwischen national wie international zu den bekanntesten Beteiligungsverfahren, um eine themenfokussierte, punktuelle Teilhabe sowie eine moderne Beteiligungskultur insgesamt wirksam zu gestalten.¹⁴

Zentrale Merkmale eines Bürgerrates sind:

- Soziodemografische Zusammensetzung quer durch alle Bildungs-, Einkommens- und Altersgruppen sowie thematischen und politischen Präferenzen: Anerkannte Voraussetzungen dafür sind erstens die Rekrutierung der Teilnehmenden nach dem Zufallsprinzip mit optionaler Stratifikation sowie zweitens die Stärkung von Beteiligungswille und -fähigkeit durch zielgruppenspezifische Teilnahmeanreize.
- Themenfokussierter Auftrag: Gutachterstellung mit konkreten Empfehlungen zu ausgewählter Fragestellung beziehungsweise Problemlage bildet den Rahmen für die ergebnisorientierte Sacharbeit.
- Deliberative Beteiligung: Durchführung eines Dialogprozesses, der argumentativen wechselseitigen Austausch, Beratschlagung und Entscheidungsfindung nach den deliberativen Gütekriterien Inklusion, Diversität und Fairness sicherstellt.
- Neutrale, faire, inklusive und effiziente Moderation des Verfahrens und Einbindung von Fachexpertise zur Wissensvermittlung.
- Politische und gesellschaftliche Anbindung: Zweck des Bürgergutachtens ist die konsultative, komplementäre Beratung regulärer Planungs- und Entscheidungsprozesse und der Einzug in gesellschaftspolitische Debatten.

Nutzen von Bürgerräten

In der wissenschaftlichen Debatte wie auch in der Anwendungspraxis werden mit dem Einsatz von Bürgerräten auf allen politischen Ebenen vielfältige Potenziale für erstens repräsentativ-demokratische Prozesse, zweitens gewählte Abgeordnete, drittens Fachverwaltungen, viertens die direkt Beteiligten und fünftens für die gesellschaftspolitische Debattenkultur verbunden. Besonders wichtig für parlamentarische Bürgerräte sind die folgenden Funktionen und Potenziale:

Wegweiserfunktion für parlamentarische Prozesse, Fraktionen, Abgeordnete und Fachverwaltungen: Bürgerräte produzieren ein valides und reliables Meinungsbild über Konsens, Kompromiss- und Konfliktlinien in der Bevölkerung zur ausgewählten Fragestellung. Dies bildet *eine verlässliche und qualitativ hochwertige Beratungsgrundlage* für reguläre Planungs- und Entscheidungsprozesse.

Stärkung der gesellschaftlichen Akzeptanz und Legitimität: Sowohl für die Input-Seite des inklusiven Beteiligungsprozesses als auch für den inhaltlichen Output (gemeinwohlorientierte Lösungen) liegt eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz vor.¹⁵ Die Befassung und Beratung der Bürgerratsempfehlungen erhöhen die Legitimität von politischen Entscheidungen.

Stärkung des politischen Vertrauens: Mit geeigneter gesellschaftlicher und medialer Anbindung lässt sich nicht nur bei den direkt beteiligten Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch bei

¹⁴ Datenbank Bürgerräte (2025)

¹⁵ Siehe Kapitel 8.

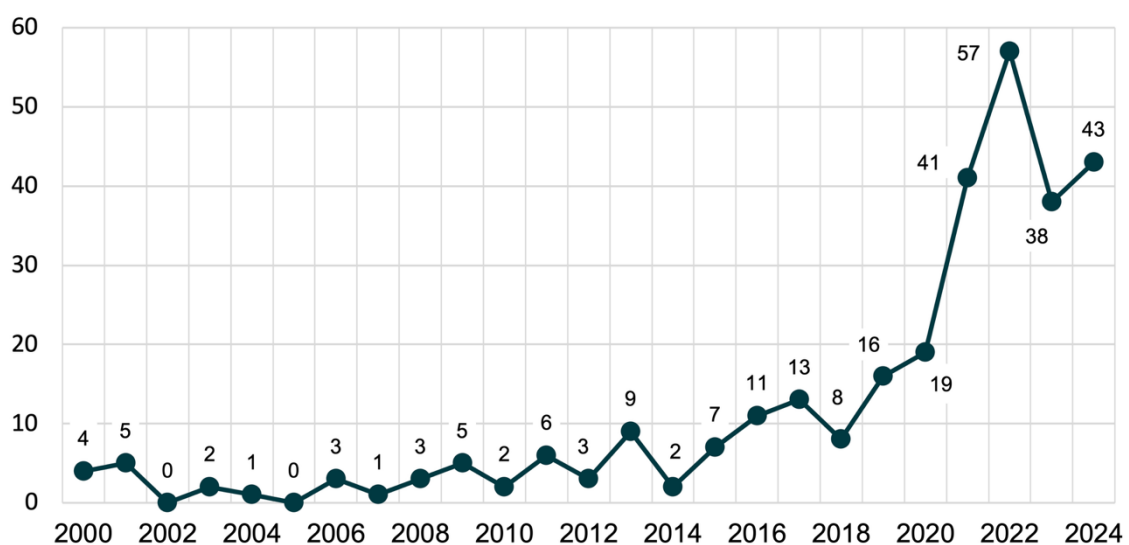
der breiteren Öffentlichkeit das Vertrauen in die Demokratie, die politischen Institutionen und Prozesse sowie in ihre politischen Repräsentantinnen und Repräsentanten stärken.

Stärkung der (gesellschafts-)politischen Debattenkultur: Verringerung von sozialer Selektivität und politisch-gesellschaftlichen Repräsentationsdefiziten in Debatten durch die Abbildung der Meinungsvielfalt im Diskurs ebenso wie von Prozesswissen und Gütekriterien über faire, faktenbasierte Dialogprozesse.

Abbildung 1: Anzahl losbasierter Bürgerräte in Deutschland 2000-2024 (Datenbank Bürgerräte)

Anzahl losbasierter Bürgerräte in Deutschland

in den Jahren 2000 bis 2024



Angaben in absoluten Zahlen. Basis: Datenbank Bürgerräte

Wie der Abbildung 1 zu entnehmen ist, erfreuen sich losbasierte Bürgerräte seit einigen Jahren wachsender Beliebtheit in Deutschland. Mit diesem Anstieg der deliberativen, losbasierten Beteiligungsformate verbinden sich auch kritische Fragen: Erfüllen diese Formate die üblichen Erwartungen an die Steigerung der politischen Selbstwirksamkeit von Bürgerinnen und Bürgern? Wie ist die Durchführungsqualität einzuschätzen? Entfalten die Ergebnisse der Beratungen der Bürgerinnen und Bürger einen politischen Effekt und wenn ja, welchen? Stehen Aufwand und Nutzen der Demokratieinnovation „Bürgerrat“ im angemessenen Verhältnis?

2 Bewertungskriterien und methodisches Vorgehen

2.1 Bewertungskriterien

Auftrag der hier vorliegenden wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation war es, entlang der üblichen Kriterien von Evaluationen im Allgemeinen¹⁶, der Standards für Bürgerräte im Allgemeinen (Tabelle 1) und derjenigen für Bürgerräte in Köln den Bürgerrat der Stadt Köln „Mobil im lebenswerten Quartier“ zu evaluieren, Erkenntnisse zu dessen Wirksamkeit, Prozessqualität und Übertragbarkeit dazustellen und Empfehlungen für zukünftige Bürgerräte der Stadt Köln zu formulieren.

Im Allgemeinen werden folgende Kriterien an die Durchführung und Wirksamkeit von Bürgerräten angelegt (Tabelle 1).

Tabelle 1: Übersicht Kriterien der Evaluation von Bürgerräten (nach OECD 2021b, Dienel & Lietzmann 2014)

Evaluationskriterien
<ul style="list-style-type: none">– Zufallsauswahl– Teilnahmeanreize und Hürden– Durchführungsqualität, Gestaltung des Deliberationsprozesses und Qualität der Moderation– Fachliche Begleitung zum Erreichen einer informierten Debatte– Beratungs- und Veranstaltungsorte– Länge des Prozesses– Wirkung des Prozesses auf Teilnehmende– Erarbeitung und Anschlussfähigkeit des Bürgergutachtens– Prozedurale Anbindung an die politische Ebene– Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie mediale Begleitung und Berichterstattung

Die Stadt Köln hat – in diesem Sinne durchaus mit einer bundesweiten Vorreiterfunktion – bereits seit Längerem den in Richtung einer umfassenderen und intensiveren Beteiligung ihrer Bürger*innen beschritten. In diesem Zusammenhang ist 2021 auch das Positionspapier des Beirates Öffentlichkeitsbeteiligung zu Bürgerräten entstanden. In diesen sind die Kriterien für einen guten Bürgerrat formuliert, die sowohl handlungsleitend für die Verwaltung und das Durchführungskonsortium gewesen sind, als auch *Maßstäbe für die hier vorliegenden Evaluation* speziell für Köln formulieren. Dazu gehören

- ein klares Erwartungsmanagement bei Durchführenden und Teilnehmenden
- die thematische Eignung und Klarheit der Fragestellung

¹⁶ Degeval 2016.

- die Transparenz des themen- und zielgruppenspezifisch konzeptionierten Losverfahrens, in das zudem thematische und / oder regionale Zielgruppen und Betroffene ein-zubeziehen sind
- der Abbau von Teilhabebarrieren und die konkrete Zugänglichkeit des Bürgerrat, etwa ein Fahrservice, eine Aufwandsentschädigung, eine Kinderbetreuung, Dolmet-scher*innen, geeignete (barrierefreie) Orte und passenden Zeitfenster für das Bür-gerratsverfahren.
- angemessene Orte und Zeiten für die Bürgerratssitzungen
- hinreichenden zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen
- eine hohe Moderations- und Methodenkompetenz in Verwaltung und Durchführungs-konsortium
- eine angenehme, wertschätzende Atmosphäre und Kommunikation
- Befähigung aller teilnehmenden Bürger*innen zu Beratung und Entwicklung von Maßnahmen und Empfehlungen
- zielgruppengerechte und niedrigschwellige Informationen zu Thema und Fragestel-lung
- Aufbau von Vertrauen zwischen den drei Beteiligten Politik, Verwaltung und Stadtge-sellschaft und zum Bürgerrat
- Transparenz und Nachvollziehbarkeit des gesamten Bürgerratsprozesses

Zusätzlich sollte der Bürgerrat an die Beschlussgremien in zweierlei Weise angebunden sein: Erstens sollte für das Beschlussgremium transparent und nachvollziehbar sein, welche Krite-rien und Argumente die Empfehlungen oder Vorschläge des Bürgerrates begründen und wel-che Empfehlungen prioritär waren. Zweitens sollte das Beschlussgremium transparent ma-chen, wie es sich mit dem Ergebnis des Bürgerrates auseinandersetzt und die Empfehlungen die Beschlussfassung des Gremiums prägen.¹⁷

2.2 Methodisches Vorgehen

Folgende zentrale Untersuchungsschritte wurden in dieser Evaluation genutzt, um zu klären ob und inwieweit, die in Tabelle 1 aufgeführten Kriterien beim Bürgerrat „Mobil im lebenswer-ten Quartier“ der Stadt Köln erfüllt werden konnten:

1. Quantitative Befragungen der Teilnehmenden
2. Teilnehmende Beobachtungen an Sitzungen des Bürgerrates
3. Vier qualitative Leitfadeninterviews mit den Durchführenden
4. Dokumentenanalysen

Die *quantitativen Befragungen der Teilnehmenden* in Verbindung mit qualitativen Interviews dienten dazu, mögliche Anreize und Barrieren für eine Teilnahme zu identifizieren und erste Erkenntnisse über die Eignung des Themas erzielen. Die quantitativen Befragungen der Teil-nehmenden wurden vom Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung (IDPF) auf

¹⁷ Beirat Öffentlichkeitsbeteiligung der Stadt Köln, 15.12.2021

Grundlage vorheriger Fragebögen¹⁸, internationaler Standards¹⁹, der Leistungsbeschreibung und in Kommunikation mit dem Büro für Öffentlichkeitsarbeit der Stadt Köln entwickelt.

Die Befragungen der Teilnehmenden wurden als quantitative Online-Befragungen konzipiert. Die Grundgesamtheit der Befragung waren die n=60 am Bürgerrat teilnehmenden Bürger*innen. Da die erste Umfrage zum Auftakt der Veranstaltung vor Ort und mit Papierbögen durchgeführt wurde, konnten mit ihr nur die 54 anwesenden Teilnehmenden erreicht werden. Die weiteren Umfragen wurde via E-Mailverteiler durch das Büro für Öffentlichkeitsarbeit an alle Teilnehmenden digital versendet. Die abgefragten soziodemographischen Merkmale Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund, Haushaltsform, Stadtteilwohnsitz und Bildungsabschluss lassen einen Vergleich der Umfrageteilnehmer*innen zu den durch die Veranstalter stratifiziert gelosten Bürgerratsteilnehmer*innen zu. Die Befragungen erfolgten zu drei unterschiedlichen Zeitpunkten: die erste Befragung erfolgte als erster Tagesordnungspunkt der ersten Sitzung am 28.03.2025, die zweite Befragung erfolgte im Anschluss an die dritte von fünf Bürgerratsitzungen, die dritte Umfrage erfolgte nach Übergabe des Abschlussberichts. Die Feldarbeit wurde zwischen dem 28.03.2025 und dem 22.09.2025 durchgeführt; sie führte zu 54 Antworten (Erste Teilnehmendenbefragung, 90 Prozent Rücklauf), 45 (Zweite Teilnehmendenbefragung, 75 Prozent Rücklauf) und 36 Antworten (Dritte Teilnehmendenbefragung, 60 Prozent Rücklauf). Aus methodischen Gründen – es soll vermieden werden, dass Teilnehmende „automatisch“ durchgängig positiv antworten – wurden manche Fragen in negativer Form gestellt.

Die systematischen *teilnehmenden Beobachtungen der Beratungsphase* erfolgten während des gesamten Bürgerratsprozesses, beginnend mit der Auftaktveranstaltung am 28. März. Begleitet, beobachtet und protokolliert wurden alle drei Sitzungen des Bürgerrates sowie die Vorstellung der Ergebnisse durch Bürgerratsmitglieder im Kölner Verkehrsausschuss.

Die Datenerhebung erfolgte anhand einer systematischen Protokollierung, die sich an festgelegten Kriterien und Indikatoren sowie Strukturmerkmalen (Sitzungseinheiten im Plenum / Kleingruppen) orientiert. Die Beobachtungen wurden von mindestens drei Personen des IDPF durchgeführt. Zur Datenanalyse wurden qualitative, inhaltsanalytische und quantitative deskriptive Verfahren eingesetzt. Ziel ist, komplementär zu den anderen Methoden die Durchführungsqualität der Dialog-, Beratungs- und Abstimmungsprozesse im Bürgerrat detailliert in ihrem Verlauf und ihrem Ergebnis zu beurteilen. Somit liegen Verlaufsprotokolle wie auch quantitative Ergebnisse aus der teilnehmenden Beobachtung aller Sitzungstage vor, die systematisch ausgewertet wurden.

Die *qualitativen Interviews* wurden digital mit Personen durchgeführt, die mit der Durchführung des Bürgerrates befasst waren und fanden zwischen dem 17.09.2025 und 01.10.2025 statt. Sie wurden inhaltsanalytisch hinsichtlich der expliziten Aussagen ausgewertet. Gefragt wurde nach der Vorgeschichte und -phase des Bürgerrates, nach den Erfahrungen mit der Rekrutierung der Teilnehmenden, nach der Durchführungsqualität (Moderation, Expertise, Räume etc.) und nach dem Aufwand für den Bürgerrat.

Für verschiedene Untersuchungsaspekte wurden zusätzlich zu den quantitativen Befragungen, den teilnehmenden Beobachtungen und den qualitativen Interviews, weitere *Dokumente* herangezogen. Dazu gehörten etwa die Ablaufpläne, die Experteninputs oder das Positionspapier zu Bürgerräten des Beirates Öffentlichkeitsbeteiligung der Stadt Köln (15.12.2021).

¹⁸ Kirby et al. (2021)

¹⁹ OECD (2021a)

3 Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden und Durchführenden

Bevor wir auf die einzelnen Teilaspekte des Bürgerrates „Mobil im lebenswerten Quartier“ näher eingehen, starten wir mit einer Globalbetrachtung. Uns interessiert, wie der Bürgerrat grundsätzlich von den Teilnehmenden und den Durchführenden wahrgenommen wurde.

Dementsprechend haben wir bei der ersten, zweiten und dritten Befragung der Teilnehmenden, resümierende Bewertungsfragen gestellt. Diese Gesamtbewertung des Bürgerrates („Alles in allem...“) durch die online befragten Teilnehmenden fiel insgesamt sehr positiv aus: In der ersten Befragung erhofften sich knapp 52 Prozent der Befragten von ihrer Teilnahme am Bürgerrat eine „voll und ganz“ zufriedenstellende, positive persönliche Erfahrung, weitere 37 Prozent stimmten der Aussage „eher“ zu (Abbildung 2). Diese Erwartung erfüllte sich bei insgesamt abnehmender Beteiligung über den Verlauf der drei Befragungen.

87 Prozent der Befragten hielten das Thema „Mobilität im Quartier“ für einen Bürgerrat geeignet und 76 Prozent erwarteten, dass der Bürgerrat gute Empfehlungen entwickeln würde. Erstere Überzeugung sank im Anteil leicht in der zweiten und dritten Befragung, blieb aber insgesamt deutlich positiv (75 Prozent beziehungsweise 79 Prozent). Letztere stieg hingegen deutlich bis auf 100 Prozent Zustimmung („eher“ oder „voll und ganz“) zur Aussage „Ich bin zufrieden mit den Empfehlungen“. Demgegenüber zeigten sich die Befragten mit Blick auf die politische Wirkung ihrer Tätigkeit skeptischer. Etwa die Hälfte waren der Auffassung, dass die Empfehlungen die politischen Diskussionen und Entscheidungen in der Verkehrspolitik wirksam beeinflussen werden (Abbildung 5). In der zweiten Befragung verstärkte sich die Skepsis. Etwa 37 Prozent waren noch („eher“ oder „voll und ganz“) der Überzeugung, einflussreiche Empfehlungen zu entwickeln, während die größte Gruppe an Befragten, etwa 40 Prozent zwiesgespalten mit „teil/teils“ antwortete.

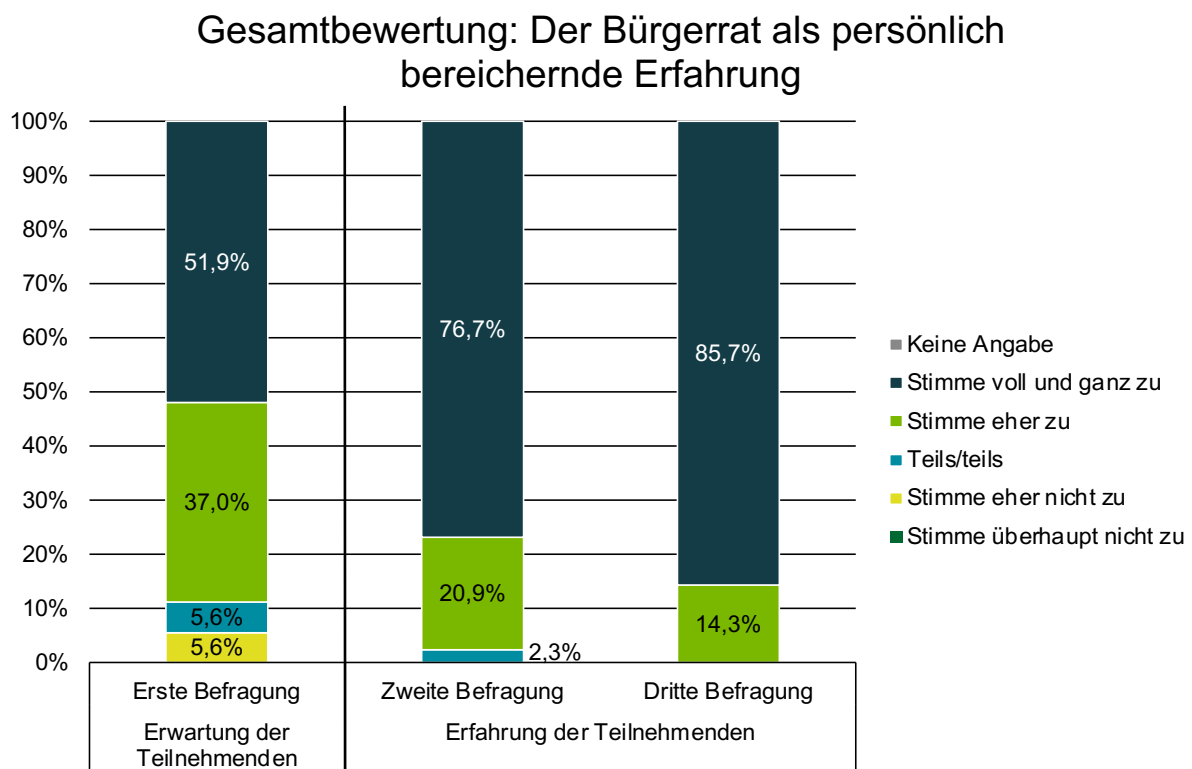
Ein klarer Trend lässt sich insgesamt für die Einschätzung des Bürgerrates als persönlich positive Erfahrung und in Teilen für die Zufriedenheit mit den Empfehlungen feststellen. Generell nahmen die zunächst sehr positiven Erwartungen an das Format nach den ersten Arbeitssitzungen ab, um im Rückblick auf das Endergebnis in der dritten Befragung wieder etwas anzusteigen. Diese Schwankungen sind vor dem Hintergrund der abnehmenden Antwortzahlen nur vorsichtig zu interpretieren. Aber es zeigt sich eine – auch aus anderen Bürgerräten bekannte – Dynamik, dass Teilnehmende vor dem Beginn eher hohe Erwartungen, dann mit den ersten Sitzungen feststellen, wie arbeitsreich die Formulierung von Zielen und Maßnahmen eigentlich sein kann, um sich dann nach gemeinsamer Beratung und Arbeit mit den Ergebnissen zu identifizieren.

Entsprechend der dritten Teilnehmendenbefragung wurde der Bürgerrat „Mobil im lebenswerten Quartier“ sehr positiv bewertet, vor allem die Teilnahme am Format und die gemeinsam erarbeiteten Ergebnisse. Etwa 86 Prozent stimmten „voll und ganz“ der Aussage „Alles in allem: Die Teilnahme am Bürgerrat „Mobil im lebenswerten Quartier“ war für mich eine positive persönliche Erfahrung“ zu. Mit dem letzten Stand der Empfehlungen zeigten sich von den 28 Teilnehmenden, die die entsprechende Aussage in der dritten Befragung beantworteten, 85 Prozent („eher“ oder „voll und ganz“) zufrieden.

Neben der reinen Abstimmung bekamen die Teilnehmenden zusätzlich die Möglichkeit, in Freitextantworten ihre Gedanken zum Bürgerrat als Ganzen mitzuteilen. In den 13 Beiträgen der zweiten Teilnehmendenbefragung erfuhr der Bürgerrat erneut viel Wertschätzung, aber es wurde auch deutliche Skepsis ausgedrückt. Misstrauen bezüglich der Umsetzung der Maßnahmen durch Politik und Verwaltung wurde mehrfach geäußert. Ebenso wurde das Verfahren in seiner Zielsetzung als „zu allgemein“ bewertet, entweder, weil die Zeit zu kurz bemessen sei, Köln als Metropole zu groß und komplex sei oder die entwickelten Maßnahmen nicht konkret genug ausgearbeitet werden konnten.

In der dritten Teilnehmendenbefragung machten an dieser Stelle noch fünf Personen Gebrauch von der Freitextantwort. Auch hier findet sich Dankbarkeit für die Möglichkeit zur Teilnahme und Freude über die gute Gesprächskultur wieder. Daneben war die Skepsis gegenüber der Umsetzung aber nicht verfliegen. Auch wurde die Akustik in den Räumlichkeiten des Bürgerrates kritisiert.

Abbildung 2: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Der Bürgerrat als positive persönliche Erfahrung

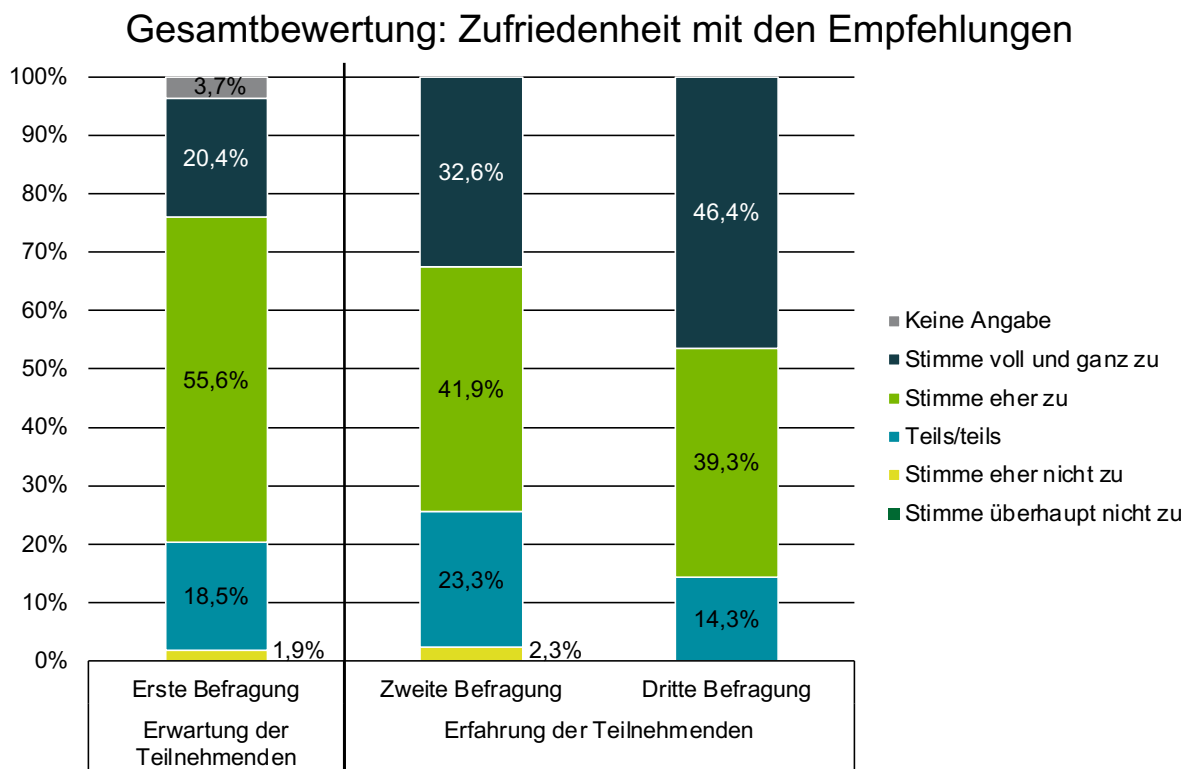


Anmerkungen: Angaben in Prozent. Basis: Erste Teilnehmendenbefragung (n=54); Zweite Teilnehmendenbefragung (n=43); Dritte Teilnehmendenbefragung (n=28).

Auf einer Skala von „1 – enttäuschen meine Erwartungen“ bis „5 – übertreffen meine Erwartungen“ bewerteten die Befragten die vorläufigen Ergebnisse im Vergleich zu ihren Erwartungen vor allem mit der mittleren Antwortoption 3 von 5 (etwa 42 Prozent). 36 Prozent wählten Option 4 von 5 und zwei Personen wählten die Höchstbewertung 5 von 5. Demgegenüber zeigten sich die restlichen 17 Prozent eher enttäuscht (Option 2 von 5). Zuletzt konnten die

vorläufigen Ergebnisse des Bürgerrates allgemein bewertet werden. Die dazugehörige fünfstufige Skala reichte von „1 – insgesamt schlecht“ bis „5 – insgesamt gut“. Dabei wählten etwa 18 Prozent die höchste Antwortoption 5 von 5, der deutlich größte Anteil mit 68 Prozent entschied sich für Option 4 von 5 und die verbleibenden etwa 18 Prozent wählten die Skalenmitte (Option 3 von 5).

Abbildung 3: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Zufriedenheit mit den Empfehlungen des Bürgerrates



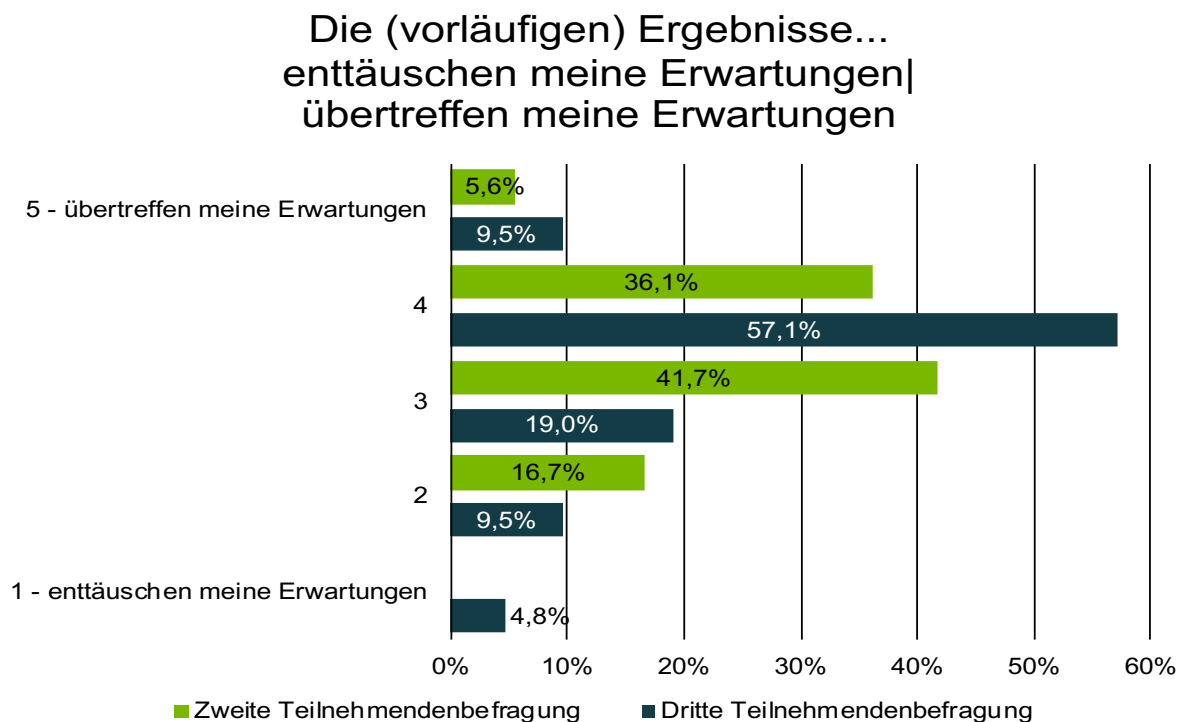
Anmerkungen: Angaben in Prozent. Basis: Erste Teilnehmendenbefragung (n=54); Zweite Teilnehmendenbefragung (n=43); Dritte Teilnehmendenbefragung (n=28).

In der dritten Teilnehmendenbefragung wurden die Befragten gebeten, ihre erneute Einschätzung zu den beiden Dimensionen der Realisierbarkeit und des Vergleichs mit den eigenen Erwartungen zu geben. Hier zeigt sich (bei abnehmender Anzahl an Antworten) in beiden Fällen eine Verschiebung zur insgesamt positiveren Bewertung der Ergebnisse. Mit etwa 42 Prozent schätzen nun die meisten Befragten die Ergebnisse als eher realistisch beziehungsweise machbar ein (Option 4 von 5). 21 Prozent entschieden sich für die Höchstbewertung (5 von 5), etwa jeder vierte sieht sich bei Option 3 von 5 und etwa jeder zehnte hält die Ergebnisse für eher utopisch beziehungsweise unrealistisch (2 von 5).

Im Vergleich mit den eigenen Erwartungen vom Verfahren zeigten sich 57 Prozent der befragten Teilnehmenden mit Antwortoption 4 von 5 durchaus positiv beeindruckt. Etwa zehn Prozent wählten die Höchstbewertung, 19 Prozent der Befragten positionierten sich mittig auf der Skala (3 von 5). Weitere zehn Prozent waren mit Option 2 von 5 eher enttäuscht und eine Person wählte die niedrigste mögliche Bewertung 1 von 5.

In der zweiten und dritten Teilnehmendenbefragung konnte jeweils eingeschätzt werden, wie die (vorläufigen) Ergebnisse jeweils zu charakterisieren sind: So fanden in der dritten Befragung 62 Prozent der Teilnehmenden, dass sie die Ergebnisse für eher realistisch und gut machbar halten. 67 Prozent halten fest, dass die Ergebnisse ihre Erwartungen übertreffen (Abbildung 4). Mit ihrem Engagement (und der Dauer der Beratungen) verbinden die Teilnehmenden auch die Erwartung, dass die Empfehlungen wirksamen Einfluss auf die Politik haben werden. Das ist für 68 Prozent der Befragten der Fall).

Abbildung 4: Vergleich der (vorläufigen) Ergebnisse mit den eigenen Erwartungen durch die Teilnehmenden im Vergleich zwischen zweiter und dritter Teilnehmendenbefragung

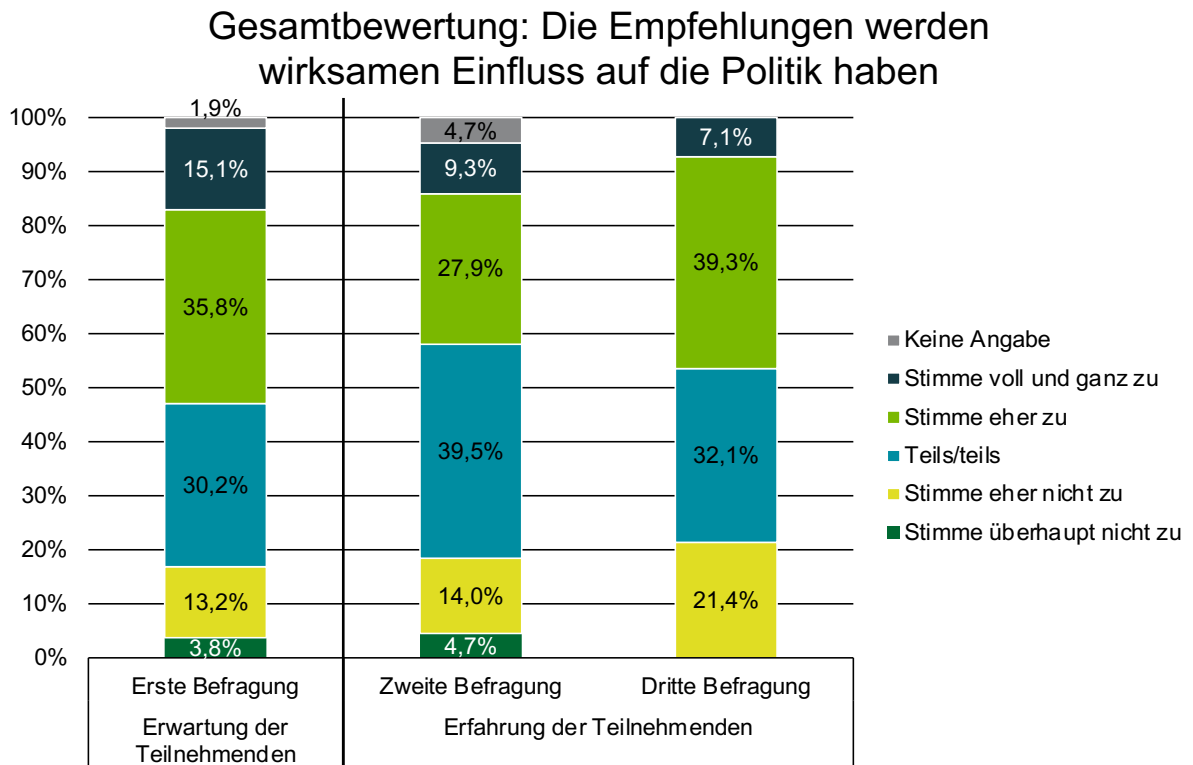


Anmerkungen: Angaben in Prozent: Basis: Zweite Teilnehmendenbefragung (n=36); Dritte Teilnehmendenbefragung (n=21).

In den Interviews mit den Durchführenden wurden die Rücklaufquote nach der Auslosung, die Gesprächsbereitschaft und das Engagement der Teilnehmenden, wie die Moderation des Plenums, der Subplenens und der Kleingruppen sehr positiv gewürdigt. Auch die Inputs der Expert*innen zwecks Erreichens einer informierten Beratung wurden weit überwiegend positiv eingeschätzt. Unisono wurde der Bürgerrat „Mobil lebenswert im Quartier“ als ein gelungener Bürgerrat gewertet. Als kritische Punkte wurden benannt: der Aufwand beim Teilnehmendenrekrutierung und -management, die Räumlichkeiten und ihre Akustik, die geringe Kontroversität der inhaltlichen Debatte und einzelne Inputs von Expert*innen.

In der Summe erfuhr der Bürgerrat durch Teilnehmende und Durchführende eine ausgesprochen positive Wertung. Das schließt verschiedenen Kritikpunkte und Möglichkeiten der Anpassung des Designs für die Zukunft jedoch nicht aus. Auf diese gehen wir im Sinne der Weiterentwicklung des Formats nachfolgend ein.

Abbildung 5: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Einschätzungen des Einflusses der Empfehlungen



Anmerkungen: Angaben in Prozent. Basis: Erste Teilnehmendenbefragung (n=53); Zweite Teilnehmendenbefragung (n=43); Dritte Teilnehmendenbefragung (n=28).

4 Vorgeschichte: Ausschreibung und Entwicklung des Designs

Ausweislich der Interviews mit den Expert*innen ist der Bürgerrat „Mobil lebenswert im Quartier“ das Ergebnis von zwei eigenständigen Entwicklungen in der Kölner Politik gewesen: Erstens gab es einen Pfad ambitionierter Politik der Beteiligung von Bürger*innen. Dieser ist nicht nur zuvor bereits ausgezeichnet worden, sondern in das bereits zitierte Positionspapier zu Bürgerräten gemündet. In diesem Zusammenhang der Beteiligung von Bürger*innen ist auch die zivilgesellschaftliche Initiative des Zukunftsrates e.V. zu sehen. Zweitens gab es seit 2014 mit der Strategie für den nachhaltigen Mobilitätsplan „Besser durch Köln“ bereits eine engagierte Kölner Mobilitätspolitik. Der Entscheidung im Januar 2025, den Bürgerrat „Mobil im lebenswerten Quartier“ einzurichten, folgte die entsprechende Ausschreibung.

Diese sah Folgendes vor: „Der Pilot-Bürgerrat wird zum Thema „Verkehrswende im Quartier“ eingerichtet.“²⁰ Er soll Erkenntnisse zur Erstellung eines Gesamtkonzepts für die Verkehrswende im Quartier liefern. Die Leistungsbeschreibung stellte einen direkten Bezug zum Konzept der sogenannte Superblocks her.

„Der Bürgerrat 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?“²¹

Den Zuschlag für die Durchführung des Bürgerrates erhielt ein Konsortium von ifok GmbH und dem Zukunftsrat Köln, e.V. das sich extra für diese Durchführung konstituierte. Es kombinierte bundesweit anerkannte Kompetenzen bei Design, Organisation, Moderation und Erstellung von Bürgergutachten mit den konkreten Kenntnissen der Kölner Gegebenheiten und der lokalen Anbindung.

Die Entwicklung des Designs des Bürgerrates durch das Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung, das Amt für nachhaltige Mobilitätsentwicklung und das benannte Durchführungskonsortium wurde in den Interviews durchgehend als offen, lösungsorientiert, vertrauensbasiert, kooperativ und produktiv beschrieben. Im Zentrum der städtischen Perspektive stand die Beteiligung „stillere“ Personen (und damit die Ergänzung einer kriterienbasierten Zufallsauswahl), wohingegen die Sitzungsabläufe, -termine und -gestaltung als besondere Kompetenz („Konzeptions- und Moderationsexpertise“) des Dienstleistungskonsortiums gesehen wurde.

²⁰ Leistungsbeschreibung der Stadt Köln, S. 1, 26.07.2024

²¹ Leistungsbeschreibung der Stadt Köln, S. 3, 26.07.2024

5 Rekrutierung, Teilnahmebereitschaft und Zusammensetzung

5.1 Rekrutierung und Teilnahmebereitschaft

Die Rekrutierung der 55-60 Teilnehmenden erfolgte auf zwei Wegen: Einerseits wurden die Teilnehmenden durch eine kriterienbasierte Zufallsauswahl zusammengestellt. Deren Kriterien (Tabelle 2) entsprechen dem aktuellen Stand der losbasierten Beteiligung. Die themenspezifische Ergänzung um das Verkehrsverhalten ermöglichte, unterschiedliche Nutzerperspektiven in die Beratungen einzubeziehen. Aus dem Melderegister wurde eine Stichprobe von 7.000 Kölner*innen gezogen.

Tabelle 2: Kriterien für die Zusammensetzung des Bürgerrates

Stadtbezirk		
Altersgruppe	Höchster Abschluss:	Haushaltsform:
16 bis unter 18 Jahre	Kein Abschluss abgeschlossene Berufsausbildung Hochschulabschluss	Einpersonenhaushalt
18 bis unter 30 Jahre		Mehrpersonenhaushalt
30 bis unter 45 Jahre		Haushalt mit Kindern
45 bis unter 60 Jahre		Seniorenhaushalt
60 und älter		
Geschlecht	Migrationshintergrund	Verkehrsverhalten
Mann	Ja / Nein	Auto
Frau		ÖPNV
Divers		zu Fuß mit dem Fahrrad

Quelle: Stadt Köln 2025: Abschlussbericht, S. 12.

Zusätzlich wurden mögliche Teilnehmende über Multiplikator*innen angesprochen. Dies geschah, um abzusichern, dass auch Betroffene mit eher hohen Eintrittshürden für bürgerschaftliche Beteiligung (etwa Menschen mit Armutserfahrungen, niedrigem Einkommen, eingeschränktem Bildungszugang, Migrationshintergrund oder Behinderung) eine Chance hatten, berücksichtigt zu werden.

In einem zweiten Schritt konnten sich die eingeladenen Personen online auf dem Beteiligungsportale der Stadt für eine Teilnahme am Bürgerrat registrieren. Es gab auch die Möglichkeit, sich über einen Rückmeldebogen per Post zu registrieren. Auf diese Weise gingen über 33 Anmeldungen ein.

Insgesamt gab es über die verschiedenen Wege circa 1.400 Anmeldungen für die Teilnahme am Bürgerrat. Die Rückmeldequote lag mit knapp 20 Prozent im Vergleich zu sonstigen Erfahrungen mit Bürgerräten recht hoch. Die erwartete Rückmeldequote war fünf bis zehn Prozent.

Die Auswahl der sechzig Teilnehmenden erfolgte anhand der oben genannten Kriterien, wobei die Personen, die über Multiplikator*innen eingeladen worden waren, zuerst berücksichtigt wurden (zehn Personen, neun tatsächlich Teilnehmende).

Die 60 Teilnehmenden erhielten per Mail oder Brief eine Zusage für ihre Teilnahme am Bürgerrat. Alle weiteren Personen erhielten den Hinweis, dass sie zunächst nicht würden teilnehmen können, aber weiterhin im Pool möglicher Nachrückender waren. Hieraus wurden acht Personen nachrekrutiert.²² Auswahl und Briefing der Multiplikator*innen (wie auch deren Ansprache von Einzelpersonen) sind vom Evaluationsteam ebenso wenig begleitet worden, wie die Stichprobenziehung, die Ansprache der Ausgewählten und deren Rekrutierung.

Rückblickend können wir auf Grundlage der Dokumente und Interviews jedoch Folgendes festhalten:

- Der gesamte Prozess ist außergewöhnlich gut durch den Abschlussbericht dokumentiert.
- Die Mischung aus kriterienbasierter Zufallsauswahl und Ansprache durch Multiplikator*innen wurde durchgängig als sehr positiv eingeschätzt.
- Offenkundig war es technisch vereinzelt möglich, sich im Beteiligungsportal zu registrieren, ohne Teil der Stichprobe zu sein.
- Ein wichtiger Punkt im Rückblick war der erheblich administrative Aufwand bei der Rekrutierung, der in der hohen Rücklaufquote und starken Teilnahmebereitschaft begründet lag.

Die hohe Teilnahmebereitschaft und die (stratifizierte) Besetzung des Bürgerrates gehen erfahrungsgemäß mit der Enttäuschung derjenigen einher, die beteiligungsbereit sind, aber schlussendlich nicht rekrutiert werden. Die hohe Teilnahmebereitschaft ging gemäß der Interviews aber auch mit einem erheblichen Aufwand in der Kommunikation und Teilnahmemanagement einher, der zuvor nicht kalkuliert worden war.

5.2 Soziodemografische Repräsentativität der zufällig ausgewählten Personen

In dem Auswahlverfahren ist es der Verwaltung und dem Durchführungsteam weitgehend gelungen, den Bürgerrat entsprechend der soziodemografischen Repräsentativität der Stadt Köln zu besetzen. In der gemeinsamen Betrachtung der Daten zur Zusammensetzung im Abschlussbericht und der Selbstangaben bei den Befragungen der Teilnehmenden zeigt sich, dass Personen mit Hochschulreife leicht überrepräsentiert waren.

Die Zusammensetzung der Mitglieder des Bürgerrates ist im Abschlussbericht dokumentiert. Es zeigt sich, dass es gelungen ist, die angestrebte soziodemografische Repräsentativität zu erreichen.²³

Die Sozialstruktur der Bürgerratsteilnehmenden, die auch auf die Befragungen geantwortet haben, ist grundsätzlich sehr ähnlich zur im Abschlussbericht veröffentlichten Sozialstruktur aller Teilnehmenden und damit in den präsentierten Merkmalen grundsätzlich ebenfalls nah an der Stadtbevölkerung von Köln (siehe Tabelle 3).²⁴ Die Aussagen der quantitativen Befragung können damit beanspruchen, dass Meinungsbild der Teilnehmenden wiederzugeben.

²² Stadt Köln 2025: Abschlussbericht, S. 14-15

²³ Stadt Köln 2025: Abschlussbericht, S. 50-51

²⁴ Auffällig ist zunächst, dass von den 54 Teilnehmenden der ersten Befragung 31 Personen angaben, männlich zu sein, weitere 21 weiblich und eine Person wählte divers als Antwortoption. Hier ist neben einer Differenz in der

Tabelle 3: Soziodemographische Merkmale der Teilnehmenden aus der Teilnehmendenbefragung (n=56)

Geschlecht	Anzahl	Prozentwert
Männlich	31	55%
Weiblich	23	41%
Divers	1	2%
Keine Angabe	1	2%
Total	56	100%
Migrationshintergrund	Anzahl	Prozentwert
Nein	31	55%
Ja, ich selbst	12	21%
Ja, beide Eltern	9	16%
Ja, ein Elternteil	4	7%
Total	56	100%
Altersgruppen	Anzahl	Prozentwert
18-29 Jahre	10	18%
30-44 Jahre	12	21%
45-59 Jahre	17	30%
60 Jahre und älter	17	30%
Total	56	100%
Haushaltsform	Anzahl	Prozentwert
Einpersonenhaushalt	29	52%
Haushalt mit Kind(ern)	9	16%
Mehrpersonenhaushalt	15	27%
Seniorenhaushalte	3	5%
Total	56	100%
Sind Sie alleinerziehend? [Filterfrage für Haushalte mit Kind/Kindern]	Anzahl	Prozentwert
Ja	1	11%
Nein	8	89%
Total	9	100%
Fortsetzung Tabelle 3		
Höchster allgemeinbildender Abschluss	Anzahl	Prozentwert
Abitur, Fachhochschulreife (Gymnasium oder erweiterte Oberschule EOS)	39	72%
Mittlere Reife oder Abschluss der polytechnischen Oberschule	8	15%

Verteilung zur offiziellen Teilnehmendenstatistik im Abschlussbericht (29 männliche und 30 weibliche Teilnehmende, S. 50), sondern augenscheinlich zwei männliche Personen mehr als in der Grundgesamtheit der Teilnehmenden vorhanden. Wir vermuten Datenübertragungsfehler bei dieser Ungenauigkeit.

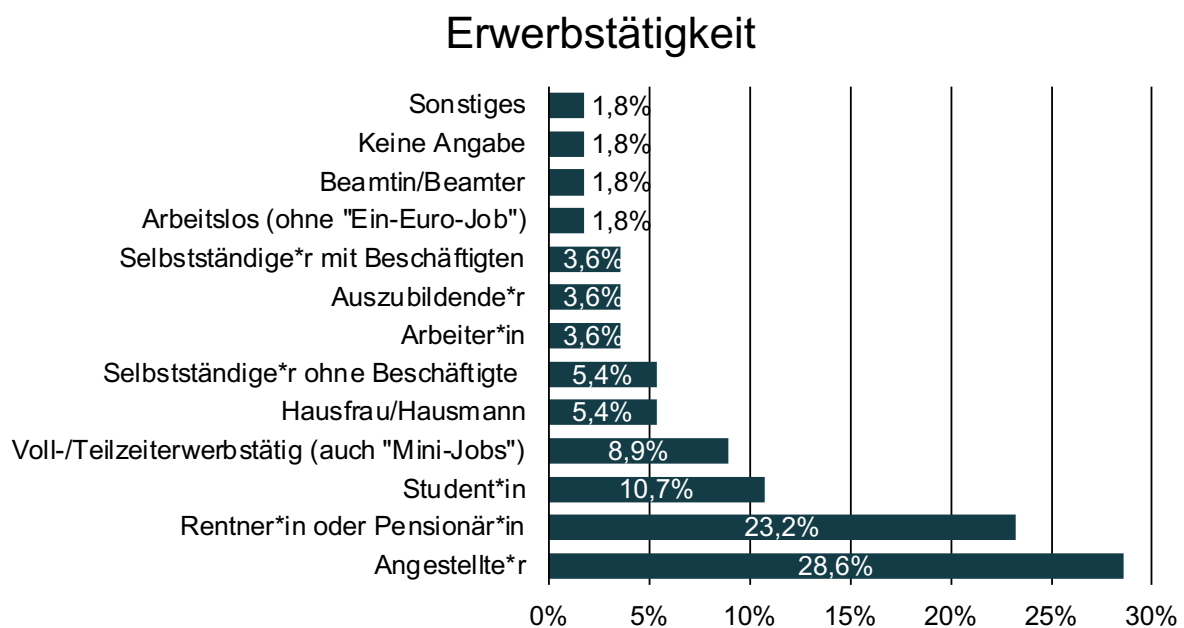
Haupt- oder Volksschulabschluss	7	13%
Total	54	100%
Höchster berufsqualifizierender Abschluss	Anzahl	Prozentwert
Abschluss an einer Universität oder Hochschule	16	30%
Lehre/Berufsausbildung im dualen System	13	25%
(Noch) Keinen beruflichen Abschluss	12	23%
Abschluss einer Berufsfachschule/Kollegschule	6	11%
Abschluss an einer Schule für Gesundheits- und Sozialberufe	3	6%
Meister-/Techniker- oder gleichwertiger Fachschulabschluss	2	4%
Abschluss an einer Ausbildungsstätte für Erzieher	1	2%
Total	53	100%
Erwerbstätigkeit	Anzahl	Prozentwert
Angestellte/Angestellter	16	29%
Rentner/in oder Pensionär/in	13	23%
Student/in	6	11%
Voll-/Teilzeiterwerbstätig (auch "Mini-Jobs")	5	9%
Hausfrau/Hausmann	3	5%
Selbstständige/Selbstständiger ohne Beschäftigte (auch Honorarkraft, Person mit Werkvertrag) Tätigkeit	3	5%
Arbeiterin/Arbeiter	2	4%
Auszubildende/r	2	4%
Selbstständige/Selbstständiger mit Beschäftigten	2	4%
Arbeitslos (ohne "Ein-Euro-Job")	1	2%
Beamtin/Beamter	1	2%
Keine Angabe	1	2%
Sonstiges	1	2%
Total	56	100%
Haushaltsnettoeinkommen	Anzahl	Prozentwert
Bis unter 2.500 €	22	39%
2.500 bis unter 4.000 €	17	30%
4.000 € und mehr	13	23%
Keine Angabe	4	7%
Total	56	100%

Neben den im Abschlussbericht aufgeführten Eigenschaften wurden in der Befragung außerdem nach Schulabschluss (höchster allgemeinbildender Abschluss), Art der Erwerbstätigkeit und Haushaltsnettoeinkommen gefragt. Zudem wurde die Frage nach der Haushaltsform ergänzt um die Frage, ob Personen, die angegeben haben in einem Haushalt mit Kind/ern zu wohnen, alleinerziehend sind.

Die Frage nach dem höchsten allgemeinbildenden Abschluss zeigt, dass ein Großteil der Teilnehmenden (72 Prozent) das Abitur oder die Fachhochschulreife erworben hat. Des Weiteren gaben 13 Prozent an einen Haupt- oder Volksschulabschluss und 15 Prozent die mittlere Reife bzw. einen Abschluss an einer polytechnischen Oberschule erzielt zu haben. Im Vergleich zu Daten des Statistischen Landesamtes NRW für die kreisfreie Stadt Köln sind damit Personen mit Hochschulreife überrepräsentiert (51 Prozent in der Stadtbevölkerung über 15 Jahren) und Personen mit Hauptschulabschluss unterrepräsentiert (21 Prozent der Stadtbevölkerung über 15 Jahren).²⁵

Im Hinblick auf die Erwerbstätigkeit (Abbildung 6) sind die größten vertretenen Gruppen Angestellte (29 Prozent) und Rentner*innen bzw. Pensionär*innen (23 Prozent), gefolgt von Student*innen (11 Prozent) und Selbstständigen (mit und ohne Beschäftigte zusammengefasst, neun Prozent).

Abbildung 6: Die Teilnehmenden der Befragungen nach Erwerbstätigkeit



Anmerkungen: Angaben in Prozent. Basis: Zweite und Dritte Teilnehmendenbefragungen kombiniert (n=54).

²⁵ <https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldb NRW//online?operation=table&code=12211-9109i&bypass=true&levelindex=0&levelid=1763330411625>

Für das Haushaltsnettoeinkommen gaben die Befragten mit 39 Prozent an, unter 2500 € im Monat zur Verfügung zu haben, 30 Prozent wählten die Antwort 2500 € - 4000 € und 23 Prozent gaben über 4000 € als monatliches Haushaltsnettoeinkommen an. Sieben Prozent machten von der Möglichkeit „keine Angabe“ gebrauch.²⁶

Von den Personen, die „Haushalt mit Kind/ern“ als Haushaltsform auswählten, gab eine weiter an, alleinerziehend zu sein.

Die Teilnahme an den Befragungen sank erwartbar über die drei Umfragewellen ($n_1=54$, $n_2=45$, $n_3=36$). Durch die anonymisierten, freiwilligen „Zugangscodes“ zur Umfrage kann das Antwortverhalten vieler Teilnehmender über mehrere Befragungswellen ausgewertet werden. Hierbei zeigt sich für die erfassten soziostrukturellen Merkmale über die drei Wellen ein relativ ausgeglichener Rückgang im Antwortverhalten. Unter den Personen, die zu bestimmten Sitzungen (teilweise) fehlten, aber trotzdem an der Umfrage teilnahmen, gaben drei Personen gesundheitliche und zwei Personen familiäre Gründe an.

5.3 Gründe für die Teilnahme

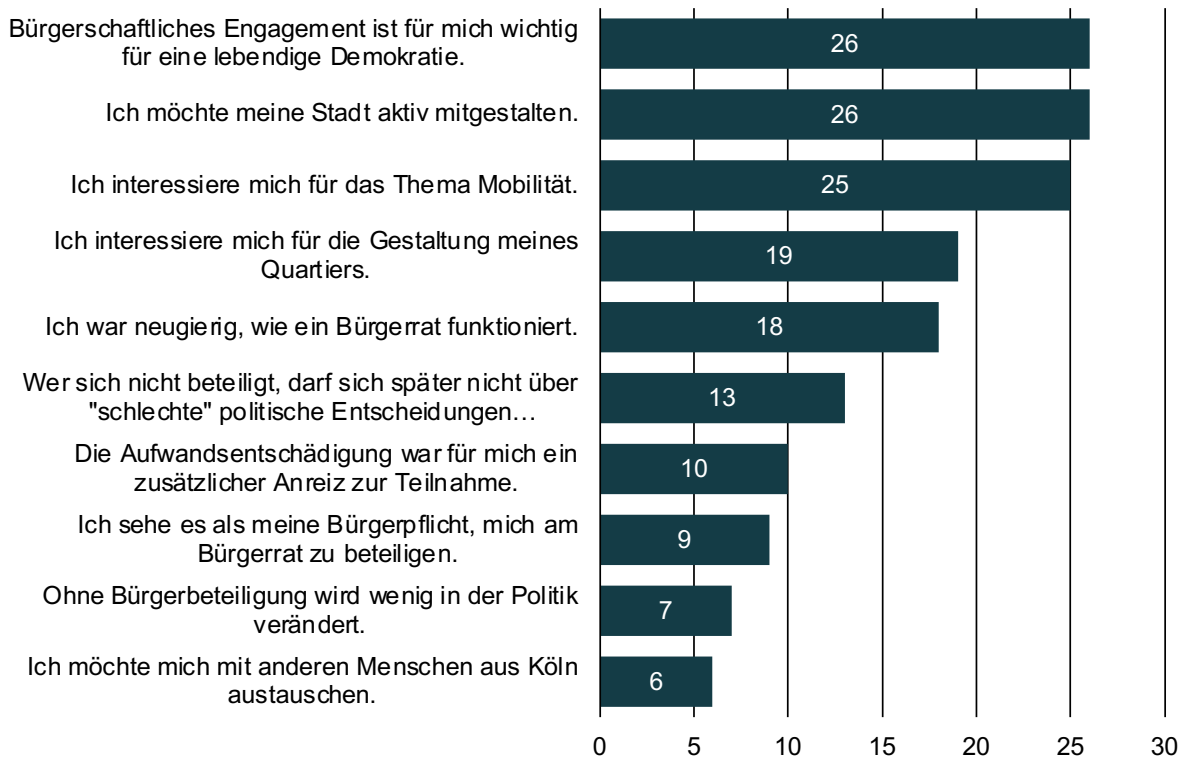
Warum nahmen Bürger*innen am Bürgerrat teil? Was hinderte sie? Die Teilnehmenden wurden in der ersten Umfrage zu ihren Beweggründen zur Teilnahme befragt und konnten jeweils bis zu drei Antwortmöglichkeiten auswählen (Abbildung 7). Auch eine Freitextantwort war möglich, davon machte jedoch niemand Gebrauch.

Als die drei häufigsten Motive zur Teilnahme wählten die Befragten der ersten Teilnehmendenbefragung ($n=54$) „Ich möchte meine Stadt aktiv mitgestalten“ (26 Nennungen), „Bürgerchaftliches Engagement ist für mich wichtig für eine lebendige Demokratie“ (26 Nennungen) und „Ich interessiere mich für das Thema“ (25 Nennungen). Die Mitgestaltungsmöglichkeit des Quartiers (19 Nennungen) und die Neugierde auf das Format (18 Nennungen) folgen danach. Die Option „Wer sich nicht beteiligt, darf sich später nicht über "schlechte" politische Entscheidungen beschweren“ wurde 13-mal genannt und die wahrgenommene „Bürgerpflicht“ zur Teilnahme schaffte es zu neun Nennungen. Zehn Teilnehmende nannten die Aufwandsentschädigung als zusätzlichen Anreiz ausschlaggebend und sieben Personen wählten die Antwortmöglichkeit „Ohne Bürgerbeteiligung wird wenig in der Politik verändert“. Zuletzt war auch die Möglichkeit zum Austausch mit anderen Menschen ein Beweggrund (sechs Nennungen).

²⁶ $n=56$ über Befragung eins und Befragung zwei kombiniert. Differenz bis 100 Prozent durch Rundungsfehler.

Abbildung 7: Angaben zu persönlichen Beweggründen für die Teilnahme am Bürgerrat

Was waren Ihre persönlichen Beweggründe für die Teilnahme am Bürgerrat?



Anmerkungen: Angaben als Nennungen von bis zu drei der aufgeführten Antwortmöglichkeiten pro teilnehmende Person. Basis: Erste Teilnehmendenbefragung (n=54).

5.4 Kontaktaufnahme und Unterstützung der Teilnahme

Im Rahmen der ersten quantitativen Befragung wurden die Teilnehmenden auch zu den Unterstützungsangeboten und dem Teilnehmemanagement befragt. Dabei zeigt sich Folgendes: Das Einladungsschreiben zum Bürgerrat (als ein wesentlicher Zugang und Anreiz) wurde sehr positiv bewertet (Abbildung 8).

Gleiches gilt für die Kommunikation mit der Stadt im Vorfeld des Bürgerrates, die zu 57 Prozent positiv bewertet wurde. Die niedrigere Rate (explizite Kritik im Sinne von „eher schlecht“) kam von einer Person) erklärt sich daraus, dass die Kommunikation (noch) nicht benötigt wurde.

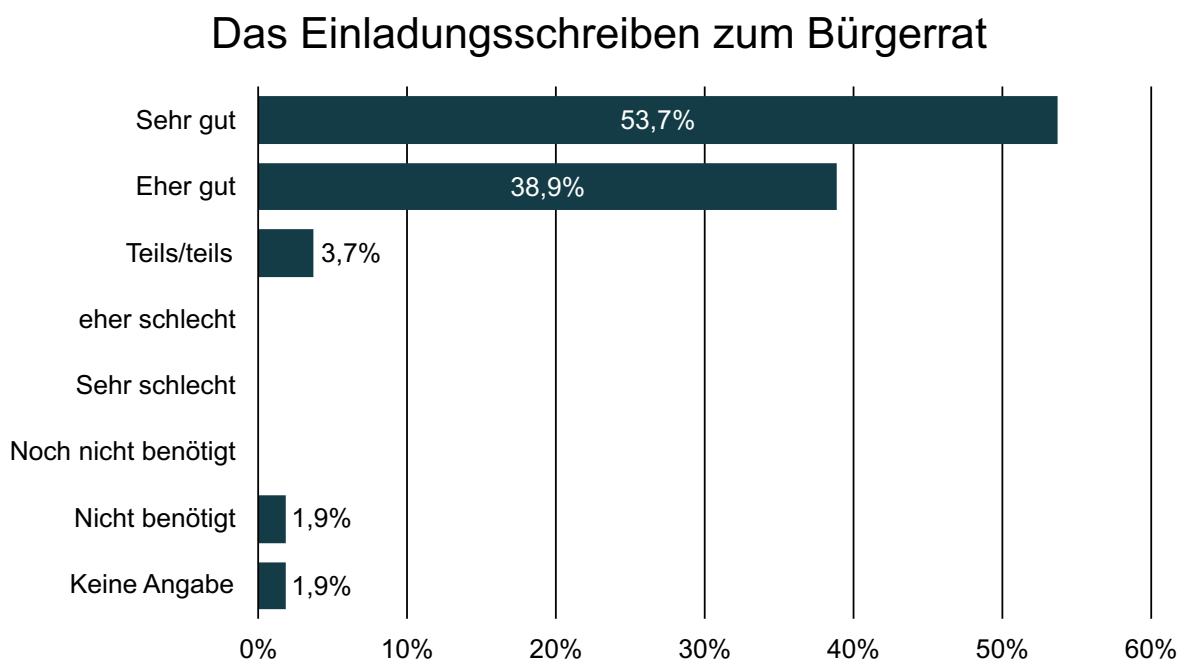
Dies gilt auch für weitere Unterstützungsangebote. Aufgrund der Zeit (Sitzungen am Wochenende) und des Ortes (innenstadtnahe Räume) wurde das Angebot zur Kinderbetreuung vor Ort von 84 Prozent der Antwortenden nicht benötigt.²⁷ Ähnliches gilt für die Unterstützung

²⁷ Hier werden die Kategorien „noch nicht benötigt“, „nicht benötigt“ und „keine Angabe“ summiert.

durch den Arbeitgeber oder die Schulbehörde für die Freistellung für die Teilnahme (80 Prozent), die Unterstützung bei An- und Abreise (68 Prozent) und die Barrierefreiheit am Veranstaltungsort (72%). Wenn Unterstützung genutzt wurde, wurde sie positiv bewertet. Eine Ausnahme ist die Barrierefreiheit vor Ort, die in der Befragung von 13 Prozent als mindestens verbesserungswürdig angesehen wurde.

Insgesamt zeigt sich, dass das Einladungsschreiben bei dem Befragten sehr gut ankam. Auch die Kommunikation mit der Stadt Köln wurde weit überwiegend sehr positiv bewertet. Hinsichtlich der sonstigen Teilnahmebedingungen ist anzumerken, dass aufgrund der Wochenendtermine und der guten örtlichen Erreichbarkeit einige Unterstützungsangebote, die sonst bei Bürgerräten wichtig sein können, mehrheitlich nicht benötigt wurden. Auffällig ist aber, dass die Barrierefreiheit am (ersten) Veranstaltungsort kritischer im Vergleich zu den sonstigen Teilnahmebedingungen bewertet worden ist.

Abbildung 8: Bewertung des Einladungsschreibens

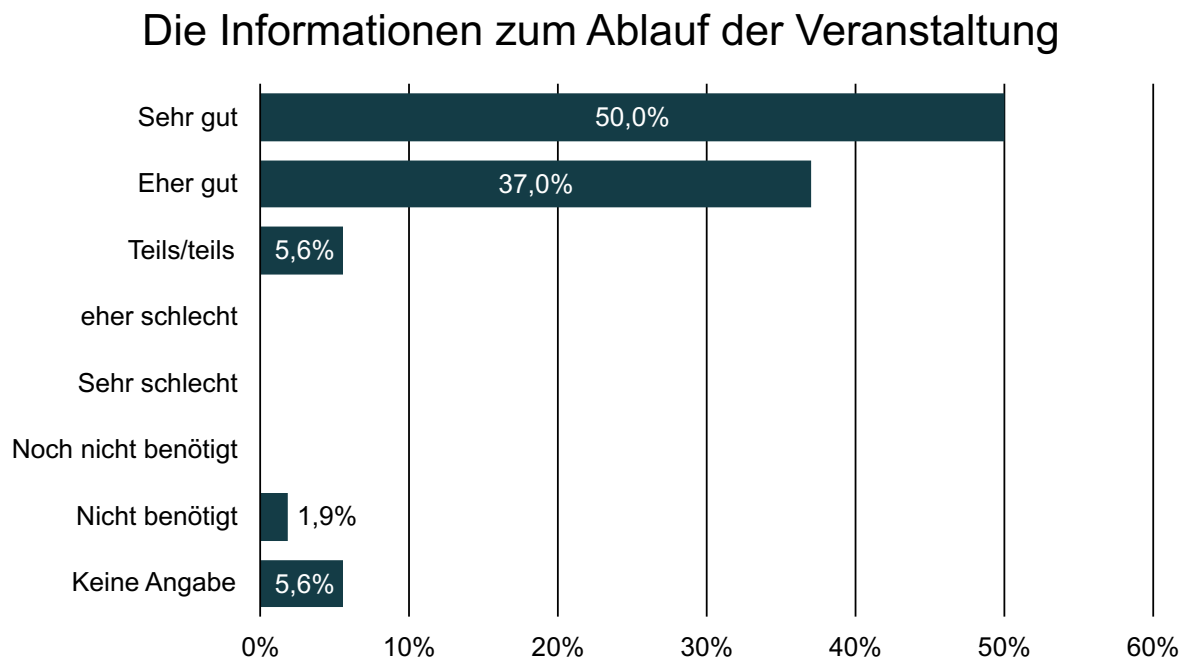


Anmerkungen: Angaben in Prozent. Basis: Erste Teilnehmendenbefragung (n=54).

5.5 Informationen und Vermittlung der Ziele des Verfahrens:

Die Zugänglichkeit zum Bürgerrat wird auch durch die Informationen zur Veranstaltung und die Rollenklarheit vor Beginn der Beratung erhöht. 87 Prozent der Befragten stimmten in der ersten Umfrage (Vorbefragung) der Aussage (eher) zu, dass ihnen der Ablauf der Veranstaltung gut vermittelt worden sei (Abbildung 9). Aber zumindest anfänglich (also vor der ersten Beratung) blieben die eigene Rolle und Aufgaben augenscheinlich für einen Gutteil der Teilnehmenden noch vage: 60 Prozent fanden die Transparenz hinsichtlich der eigenen Rolle und Aufgaben im Bürgerrate (eher) gegeben.

Abbildung 9: Bewertung der Informationen zum Ablauf der Veranstaltung



Anmerkungen: Angaben in Prozent. Bewertung der Informationen zum Ablauf der Veranstaltung. Basis: Erste Teilnehmendenbefragung (n=52).

6 Beratungserfahrung der Teilnehmenden

6.1 Selbstwirksamkeit und Kompetenzerwerb

Ein besonderes Augenmerk der Evaluation lag auf der Wirkung des Bürgerratsprozesses auf die Teilnehmenden. Hierbei ging es vor allem darum, mit den quantitativen Online-Befragungen der Teilnehmenden, den qualitativen Interviews und den teilnehmenden Beobachtungen ihre Selbstwirksamkeitserfahrungen im Verfahren und den Kompetenzerwerb der Teilnehmenden zu untersuchen. Wie in Kapitel 3 beschrieben, war der Bürgerrat „Mobil im lebenswerten Quartier“ für die Teilnehmenden insgesamt und weit überwiegend eine positive Erfahrung. In der zweiten und dritten Teilnehmendenbefragung fiel die Wahrnehmung der eigenen Rolle in den Diskussionen des Bürgerrates sehr positiv aus. Die Aussagen hierzu wurden stets von einer eindeutigen Mehrheit positiv bewertet, während es nur vereinzelt negative Rückmeldungen gab.

Zur Bewertung der persönlichen Mitwirkung an den Ergebnissen des Bürgerrates konnten die Teilnehmenden angeben, ob es für alle die gleiche Möglichkeit zur Diskussionsbeteiligung gab. Die Aussage ist im Fragebogen als Negativaussage formuliert: „Die Möglichkeiten, die eigene Meinung in die Gespräche einzubringen, waren für alle Teilnehmenden nicht gleich groß“ (Abbildung 10).

In 57 Prozent der Antworten, lehnten die befragten Teilnehmenden in der ersten Umfrage diese Aussage ab und beschrieben somit viele Möglichkeiten, sich persönlich einzubringen. Jede fünfte Person konnten dem nur teilweise zustimmen. In den zwei folgenden Befragungen stimmten 17 bzw. 23 Prozent dieser Aussage (eher) vollständig zu. Das zeigt, dass im Verlauf des Prozesses weniger Personen die Wahrnehmung hatten, sich nicht gleichmäßig einbringen zu können.

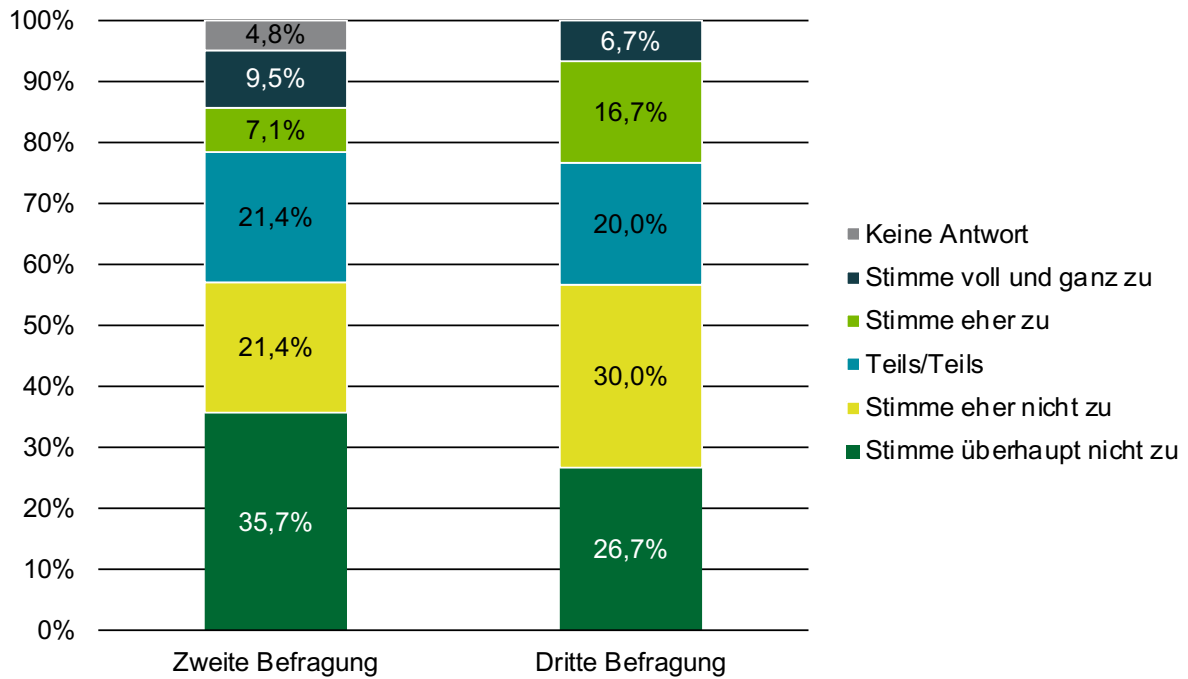
Die Wahrnehmung der eigenen Rolle in den Diskussionen des Bürgerrates fiel in der zweiten und dritten Teilnehmendenbefragung²⁸ sehr positiv aus. Die Aussagen hierzu wurden stets von einer eindeutigen Mehrheit positiv bewertet.

Eine eindeutige Mehrheit von über 70 Prozent in der zweiten Teilnehmendenbefragung hatte das Gefühl, in den Kleingruppen alles sagen zu können, was sie wollten. Jeder fünfte konnte dieser Aussage eher zustimmen und fünf Prozent der Befragten hatten nur teilweise dieses Gefühl. Die Aussage ablehnende Antworten wurden nicht verzeichnet. In der dritten Umfrage gab es unter reduzierter Befragtenanzahl ($n_2 = 42$, $n_3 = 30$) nur noch positive Äußerungen, wobei vier von fünf Personen die volle Zustimmung als Antwortkategorie wählten.

²⁸ In der zweiten Teilnehmendenbefragung werden während der laufenden Bürgerrats die Beratungserfahrungen erhoben. Bei der dritten Befragung handelt es sich um eine Nachbefragung (nach Abschluss der Beratung und der Übergabe der Empfehlungen).

Abbildung 10: Beurteilung der Diskussionsqualität durch die Teilnehmenden

Die Möglichkeiten, die eigene Meinung in die Gespräche einzubringen, waren für alle Teilnehmenden nicht gleich groß.



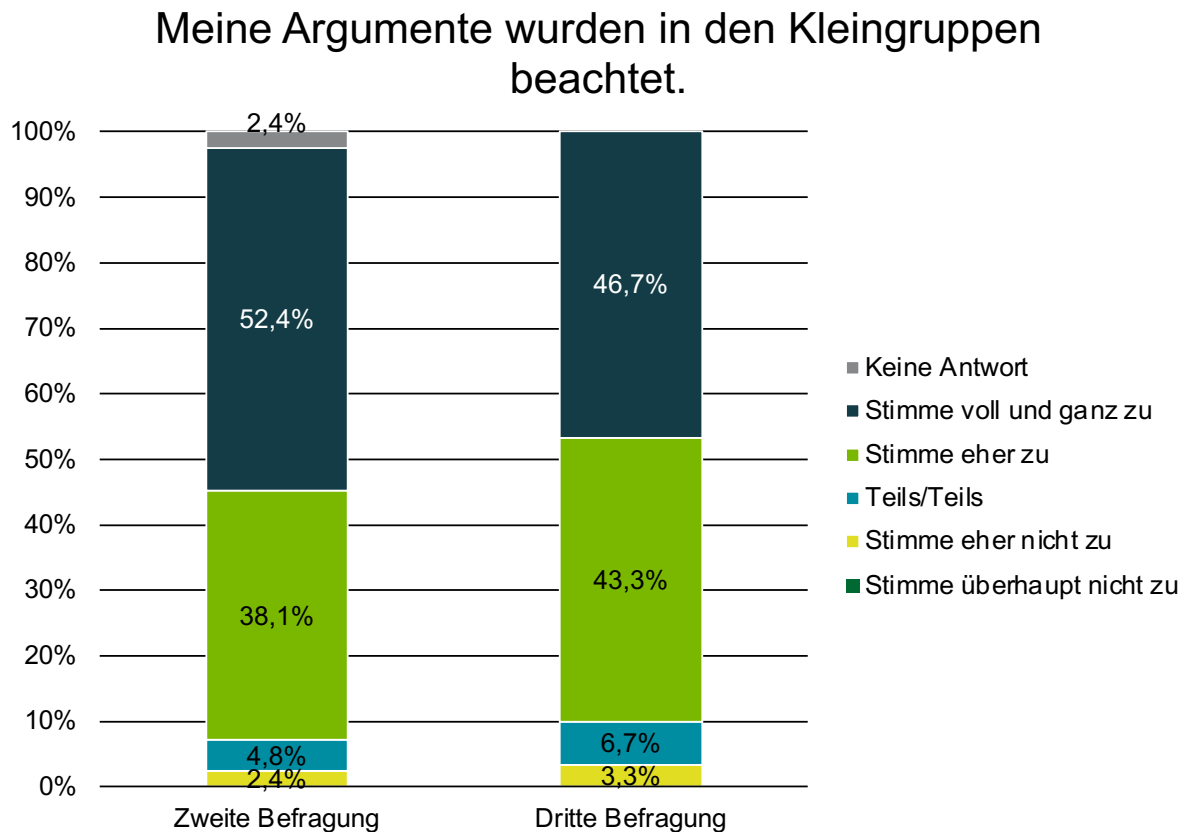
Anmerkungen: Angaben in Prozent: Beurteilung der Diskussionsqualität durch die Teilnehmenden. Basis: Zweite Teilnehmendenbefragung (n=42); Dritte Teilnehmendenbefragung (n=30).

Die Einschätzung, an der Entwicklung der Maßnahmen beteiligt gewesen zu sein, wurde wieder als Negativaussage zur Bewertung gestellt. Das Gefühl, *keinen* eigenen Beitrag für die Ergebnisse geleistet zu haben wurde in der zweiten Teilnehmendenbefragung in circa jedem zweiten Fragebogen „voll“ und etwa einem von vier „eher“ abgelehnt. Etwa einer von fünf Befragten lehnte die Aussage nur teilweise ab, eher zugestimmt hat nur insgesamt eine Person. Sieben Prozent enthielten sich durch die Option „Keine Antwort“. In der dritten Befragung gab es eine leichte Verschiebung in Richtung Zustimmung zur Aussage mit nun zehn Prozent der Beteiligten, die eher zustimmen und nun jeweils etwa 37 Prozent, die die Aussage eher oder voll ablehnen. Der Aussage, dass ihre Argumente in der Diskussionsrunde beachtet wurden, haben in der zweiten wie auch der dritten Befragung etwa 90 Prozent der Befragten zugestimmt. Jeweils zwei Personen waren jedoch unentschieden und eine Person lehnte die Aussage eher ab (Abbildung 11). Das heißt insgesamt, dass nach Abschluss des Verfahrens 73 Prozent der Befragten (eher) den Eindruck hatten, einen wichtigen Beitrag die Ergebnisse geleistet zu haben.

In der zweiten Teilnehmendenbefragung wurde der respektvolle Umgangston von allen Aussagen am positivsten gewertet. Nur drei Personen widersprachen der Aussage, dass die Teil-

nehmenden immer einen sehr respektvollen Umgangston miteinander hatten, unabhängig davon ob man unterschiedlicher Meinung war oder nicht. Drei Personen stimmten hier nur teilweise zu. Über 90 Prozent der Befragten bestätigten einen respektvollen Umgangston.

Abbildung 11: Bewertung der Akzeptanz der eigenen Argumente in den Kleingruppen



Anmerkungen: Angaben in Prozent. Basis: Zweite Teilnehmendenbefragung (n=42), Dritte Teilnehmendenbefragung (n=30).

Mit Blick auf den Kompetenzzuwachs ergab die dritte Teilnehmendenbefragung ein positives, wenn auch ein gemischtes Bild. Lerneffekte zeigten sich vor allem beim Wissen zum Thema des Bürgerrates und der Fähigkeit zur Diskussion mit anderen Menschen.

60 Prozent der Befragten gaben an, sich durch die Teilnahme am Bürgerrat besser mit Menschen mit anderer Meinung austauschen können. 13 Prozent waren unentschieden, während 27 Prozent dies verneinten.

83 Prozent der Befragten stimmten in der dritten Teilnehmendenbefragung zu, nach der Teilnahme mehr Argumente und Perspektiven zu kennen, um die eigene Meinung zu dem Thema zu untermauern, während sieben Prozent un schlüssig waren und jede zehnte Person widersprach.

Ein klareres Verständnis für die Meinung anderer zum Thema des Bürgerrates bekommen zu haben, bestätigten 60 Prozent der Befragten, 27 Prozent wählten die Antwortoption „Teils/Teils“. Die übrigen 13 Prozent verneinten an dieser Stelle.

Dass sie ihre eigene Meinung zumindest teilweise geändert haben, wurde von dem größten Teil der Teilnehmenden mit „Teils/Teils“ bewertet (40 Prozent). Eine Minderheit von circa 23 Prozent bejahte, während 37 Prozent dieser Aussage nicht zustimmten.

Eine eindeutige Mehrheit von 93 Prozent sah in dem Bürgerrat keine Zeitverschwendung. Nur zwei Personen sahen das anders.

Die *teilnehmenden Beobachtungen* zeigen in ihrer Gesamtschau auf die Debattenkultur und die Deliberation einerseits sowie auf die Rolle der Moderation und der Expertinnen und Experten andererseits, ein sehr differenziertes Bild zum thematischen und diskursiven Kompetenzerwerb der Teilnehmenden auf.

Erstens verdeutlichen sie, dass der Bürgerrat sowohl im Plenum als auch in den Kleingruppen fast ausschließlich durch eine *äußerst wertschätzende Gesprächs- und Interaktionsatmosphäre mit fairer Debattenkultur* geprägt war. Mit voranschreitender Zeit zum Abend hin, wurden einige der Teilnehmenden eher sehr passiv und zurückhaltend in den Diskussionen, auch wenn die Moderation auf gleiche Beteiligung achtete.

Mit Blick auf die *Argumentationshaushalte* insgesamt lässt sich *zweitens* darstellen, dass sich die Bürgerinnen und Bürger *im Modus der Deliberation* mit ihren vorgetragenen (Gegen-)Argumenten untereinander austauschten. Dies erfolgte sehr häufig mit explizitem Bezug auf die Informationen der Expertinnen und Experten – die auch in der Abwägung in Relation mit ihrem eigenen Erfahrungs-, Fach oder Praxiswissen gesetzt wurden.

Drittens verdeutlicht dies, dass der inhaltliche Einbezug der städtischen Verwaltung zur Förderung eines informierten deliberativen Austausches zwischen den Teilnehmenden sowie zur reflektierten Meinungsbildung, Meinungsververtretung und Meinungsänderung insgesamt gelungen ist.

Auch in den qualitativen Interviews wurde die grundsätzlich positive und respektvolle Debattenkultur in Bürgerrat wiederholt hervorgehoben.

7 Durchführungsqualität des Bürgerrates

Im Folgenden ist durch die Evaluation zu klären, ob diese insgesamt sehr positiven Deliberationserfahrungen auf dessen Design und Durchführung zurückzuführen sind.

Der Bürgerratsprozess bestand aus präsenten Sitzungen in Plenen, Subplenen und Kleingruppen. Im Folgenden werden die in den Teilnehmendenbefragungen geäußerten Bewertungen der Teilnehmenden zu diesen Formaten dargestellt und diskutiert. Diese werden durch Erkenntnisse aus den teilnehmenden Beobachtungen an den Bürgerratssitzungen und den qualitativen Interviews ergänzt und in Verhältnis gesetzt.

7.1 Generelle Zufriedenheit bei den Teilnehmenden

Neben der Gesamtbewertung des Bürgerrates durch die Teilnehmenden (siehe Kapitel 4), wird deren Zufriedenheit mit dem Verfahren auch unter Berücksichtigung einzelner Aspekte während des Verfahrens und im Nachhinein untersucht. Dabei zeigte sich eine generelle Zufriedenheit bei den Teilnehmenden über alle Untersuchungsformen der Evaluation hinweg.

In der zweiten Teilnehmendenbefragung gab es beispielsweise insgesamt eine große Zufriedenheit mit dem Ablauf des Bürgerratsprozesses. Annähernd 84 Prozent der Befragten gaben an, zufrieden zu sein, wobei „eher zufrieden“ mit etwa 47 Prozent die meistgewählte Antwort ist. 14 Prozent der Befragten wählten „teils/teils“ und zwei Prozent „eher nicht zufrieden“.

Diese grundsätzliche Zufriedenheit wird auch mit Blick auf die Abläufe der Kleingruppen und der Subplenen widergespiegelt mit jeweils 91 Prozent Zufriedenheit. Jeweils sieben Prozent gaben an, hier teilweise zufrieden und teilweise nicht zufrieden gewesen zu sein. Unzufrieden zeigte sich in der zweiten Befragung in Bezug auf die Beratungsprozesse in Subplenen und Kleingruppen niemand.²⁹

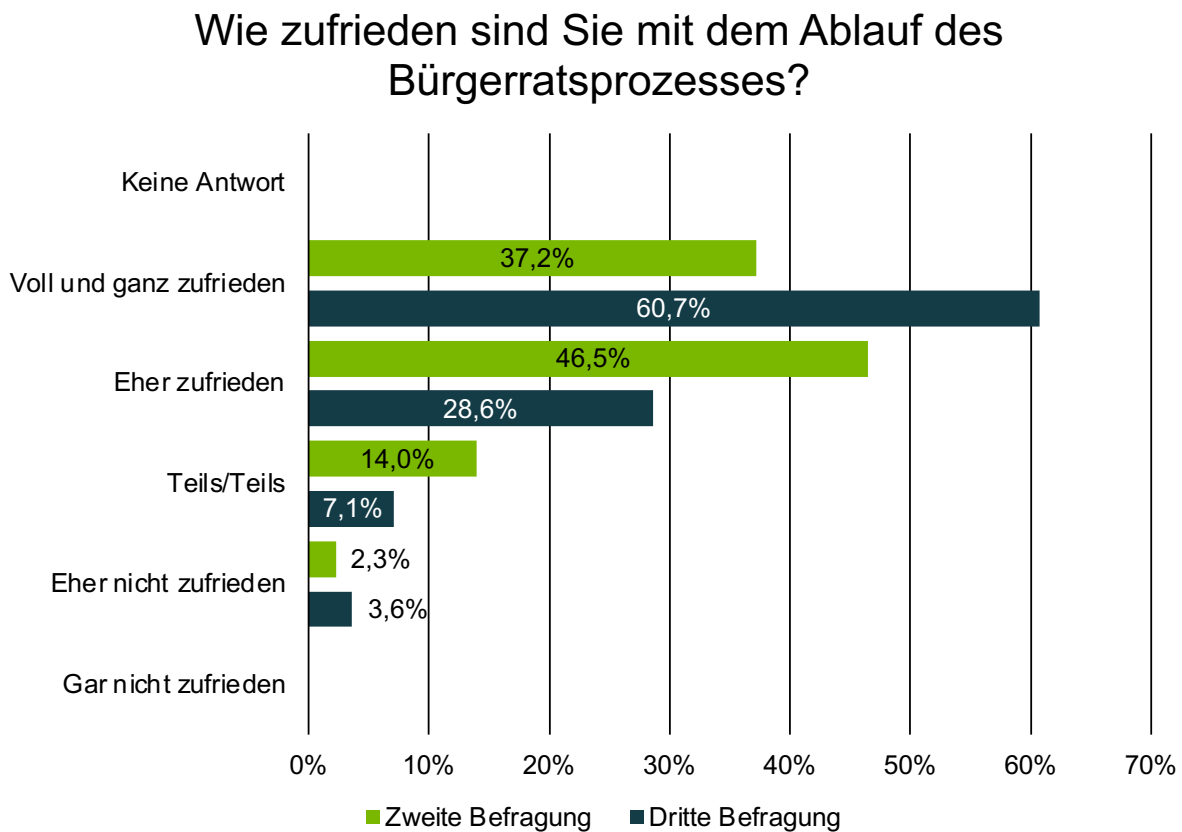
Neun von zehn Teilnehmenden gaben ihre Zufriedenheit mit der Organisation des Bürgerrates insgesamt an, während sieben Prozent „teils/teils“ und zwei Prozent „eher unzufrieden“ als Antwortoptionen wählten (Abbildung 12). Mit der Betreuung vor Ort durch die Veranstalter waren zwei von drei Befragten „sehr“ und weitere 28 Prozent „eher“ zufrieden und jeweils eine Person (2,3 Prozent) wählte „teils/teils“ oder enthielt sich durch die Wahl „keine Angabe“.

Nach der Übergabe des Abschlussberichtes des Bürgerrates wurden die Teilnehmenden erneut nach einer Bewertung des Verfahrens gefragt. Wieder zeigte sich eine große Zufriedenheit mit den Sitzungsformaten, im Gegensatz zur zweiten Teilnehmendenbefragung war nun über die Hälfte der Antworten „Voll und ganz zufrieden“.

Der Beratungsprozess in den Kleingruppen erfuhr sowohl mehr vollständigen Zuspruch als auch mehr Skepsis mit nun 46 Prozent „Voll und ganz“ Zufriedenen, aber auch 14 Prozent Teilnehmenden, die „teils/teils“ wählten und einer „eher nicht“ zufriedenen Person.

²⁹ Für alle drei Fragen liegen n=43 Antworten vor.

Abbildung 12: Zufriedenheit mit dem Ablauf des Bürgerratsprozesses



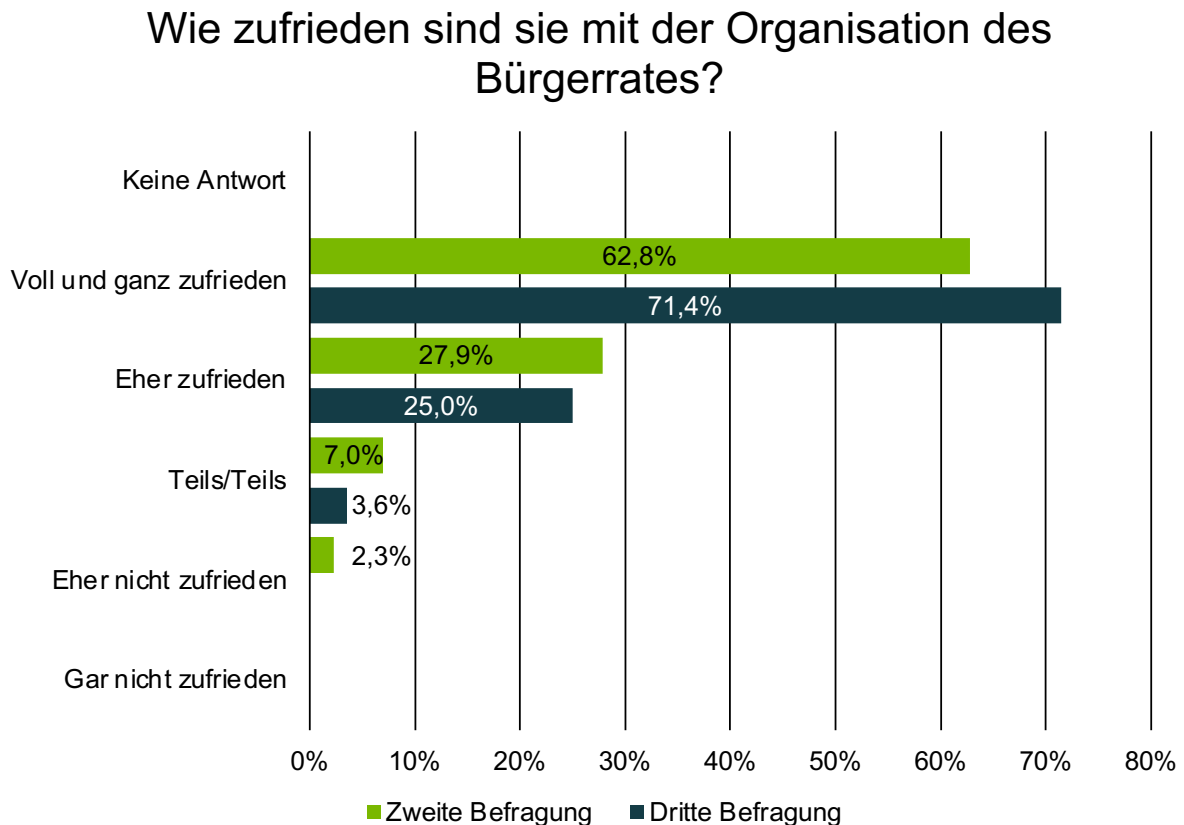
Anmerkungen: Angaben in Prozent. Basis: Zweite Teilnehmendenbefragung (n=43); Dritte Teilnehmendenbefragung (n=28).

Zu den Beratungsprozessen im Subplenum zeigten sich etwa die Hälfte der Teilnehmenden in der zweiten Befragung „eher zufrieden“, während 39,5 Prozent „voll und ganz zufrieden“ damit waren. Lediglich sieben Prozent gaben an, „teils/teils“ zufrieden gewesen zu sein. Bei der Bewertung der Subplenien zeigt sich in der Nachbefragung kein nennenswerter Unterschied zur zweiten Befragung.

In der dritten Teilnehmendenbefragung konnten die Teilnehmenden auch die Beratung im Plenum dediziert bewerten. Auch hier zeigt sich ein Großteil der Befragten „voll und ganz“ (54 Prozent) oder „eher“ zufrieden (36 Prozent). Etwa eine von zehn Personen wählten „teils/teils“, tendenzielle oder deutliche Negativbewertungen wurden nicht abgegeben.

Mit der Betreuung vor Ort und der Organisation des Bürgerrates zeigten sich die Teilnehmenden weit überwiegend zufrieden. Von den 28 Teilnehmenden, die diese Fragen in der dritten Umfrage beantworteten, vergaben die Befragten noch einmal höhere Zufriedenheitswerte als in der zweiten Befragung. Auch mit der Betreuung vor Ort zeigten sich 95 Prozent (eher) zufrieden. Der Wert steigerte sich leicht auf 97 Prozent. Aussagekräftig ist, dass 77 Prozent bei der dritten Befragung voll und ganz zufrieden zeigten. Das eine Steigerung um 18 Prozentpunkte gegenüber der zweiten Befragung.

Abbildung 13: Zufriedenheit mit der Organisation des Bürgerrates insgesamt



Anmerkungen: Angaben in Prozent. Basis: Zweite Teilnehmendenbefragung (n=43); Dritte Teilnehmendenbefragung (n=28).

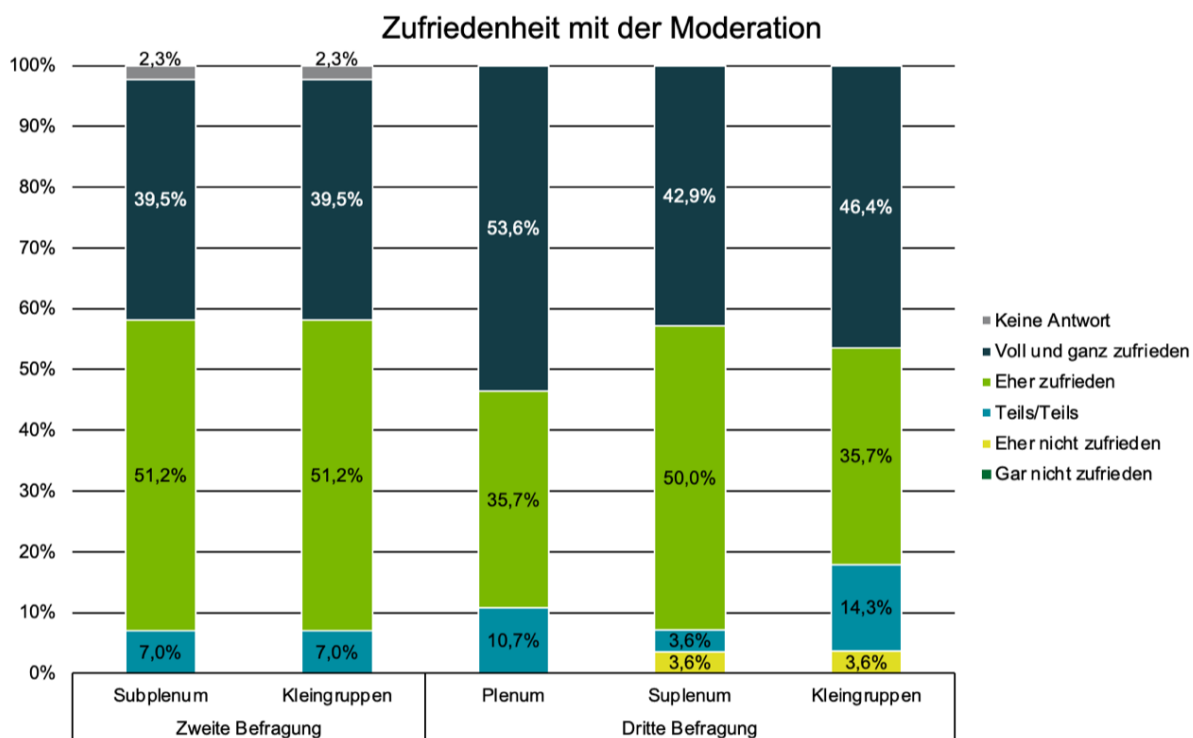
Auch die Durchführenden berichteten von hoher Zufriedenheit bei den Teilnehmenden (wie auch ihnen selbst). Die Rede war etwa von „positiven Rückmeldungen“, einer „grundsätzlich positiven Stimmung“ und von grundsätzlicher „Herzlichkeit“ bei den Teilnehmenden.

7.2 Hauptmoderation im Plenum und Subplenum

Eine wesentliche Aufgabe der Moderation im Plenum lag zu Beginn darin, den Teilnehmenden das Thema, den Auftrag, und die Methode des Bürgerrats klar und verständlich zu vermitteln. Darüber hinaus galt es die Bürger*innen bei der Wissensakquise durch die Referierenden zu unterstützen. Die Befragungen der Teilnehmenden, die qualitativen Beobachtungen des Evaluationsteams und die Interviews mit den Durchführenden zeigen einheitlich, dass die Moderation diese Aufgaben insgesamt sehr gut erfüllt hat. Der offene, lockere und nahbare Moderationsstil kam bei den Teilnehmenden gut an und hat eine vertrauensvolle Zusammenarbeit ermöglicht.

In den Befragungen bewerteten die Teilnehmenden verschiedene Aspekte, darunter, ob und inwiefern es der Moderation im Plenum und den Subplenem jeweils gelungen ist, das Thema und den Auftrag klar und verständlich zu kommunizieren sowie unparteiisch und ergebnisoffen für einen effizienten Sitzungsablauf zu sorgen. Die Antworten sind zu Übersichts- und Vergleichszwecken in Abbildung 14 dokumentiert.

Abbildung 14: Zufriedenheit mit der Moderation auf den verschiedenen Gruppenebenen



Anmerkungen: Angaben in Prozent. Basis: Zweite Teilnehmendenbefragung (n=43); Dritte Teilnehmendenbefragung (n=28).

Die Moderation im Plenum und den Subplenien erfährt überwiegend positive Bewertungen. In der zweiten Befragung stimmten zwei von drei Teilnehmenden „voll und ganz“ zu, dass die Moderation unparteiisch und ergebnisoffen aufgetreten ist. Die restlichen Antworten wählten die Option „Stimme eher zu“ (31 Prozent) oder enthielten sich mit der Wahl „Keine Angabe“ (fünf Prozent). In diesem Zusammenhang hatten 79 Prozent der Befragten nicht den Eindruck, dass die Moderation die Diskussion zu stark mitbestimmt hätte. Zwölf Prozent wählten hier allerdings „Teils/Teils“, weitere fünf Prozent stimmen eher, eine weitere Person stimmt voll und ganz zu. Auch die Aussage „Die Moderation strukturierte die Sitzungen gut“ wird von neun aus zehn Personen (eher bzw. voll und ganz) zustimmend bewertet. Hier sind sieben Prozent unentschieden (Option „Teils/Teils“). Die Negativaussage „Die Moderation hat es mir nicht gut ermöglicht, die Ziele der Sitzungen zu verstehen“ lehnen annähernd zwei Drittel der Befragten voll und ganz, 24 Prozent eher ab. Etwa eine von zehn Personen war unentschieden und eine Person stimmte der Aussage eher zu.

In der dritten Teilnehmendenbefragung wurden die Teilnehmenden wieder nach einer Einschätzung der Moderation gebeten. Die abgefragten Aussagen blieben dabei identisch zur zweiten Befragung. Es zeigte sich erneut eine große Mehrheit zufrieden mit der Moderation. Die abgefragten Aussagen fanden durchgängig bei über 80 Prozent der Befragten im Hinblick auf die Verfahrensbewertung positive Rückmeldung. Die Bewertung der Strukturierung und der Zielvermittlung erfuhr gleichzeitig auch einen Anstieg der Nichtzufriedenen. Aufgrund der verringerten Anzahl an Personen, die diese Fragen beantworteten, handelt es sich dabei um

jeweils eine Person, die Strukturierung eher beziehungsweise voll ganz negativ bewertete und jeweils zwei Personen, die eher oder voll und ganz der Aussage zustimmten, die Moderation hätte es ihnen *nicht* gut ermöglicht, die Ziele der Sitzungen zu verstehen. Das heißt, das - trotz des negativen Impulses – 84% in der Nachbefragung (dritte Befragung) fanden, dass die Moderation es ihnen gut ermöglichte, die Ziele der Sitzung zu verstehen.

Die Nutzung von verschiedenen Hilfsmitteln in Plenum und Subplenum wurde durch die Teilnehmenden überwiegend als hilfreich bewertet. Fast die Hälfte (jeweils 48 Prozent) der Antworten in der zweiten und dritten Umfrage stimmten dem voll und ganz zu. 36 und 29 Prozent stimmten eher zu. Während in der zweiten Umfrage noch zwölf Prozent unentschieden waren (Option „Teils/Teils“), waren es in der dritten Umfrage 19 Prozent. Eine Person lehnte die Aussage, die Nutzung der Hilfsmittel sei hilfreich, nun voll und ganz ab.

Im Freitext-Feld wurde die Moderation mit 15 Beiträgen in der zweiten Befragung und acht Beiträgen in der dritten Befragung vielfach diskutiert. Für die Moderation im Plenum gab es explizit nur positive Erwähnungen. Einige Anmerkungen, etwa manchmal fehlende Übersichtlichkeit oder vereinzelt als lenkend gewertete Eingriffe in die Diskussion sind nicht klar an eine Ebene des Verfahrens gerichtet. Die Variation der Moderationsqualität in den Kleingruppen war der Kern der meisten Antworten. Mehr dazu findet sich im entsprechenden Unterkapitel (siehe Kapitel 8.3).

Die teilnehmende Beobachtung in Kombination mit der inhaltsanalytischen Auswertung der Moderationskommunikation und der Reaktion der Teilnehmenden kommt zu dem Schluss, dass diese Moderationstechniken sehr gut für das Verfahren geeignet waren. Die Teilnehmenden konnten alle wichtigen inhaltlichen Punkte erfassen und Missverständnisse wurden sehr weitgehend vermieden.

Des Weiteren belegen die Beobachtungsbefunde, dass die Hauptmoderation – auch unter den Bedingungen eines agilen und teilweise situationsangepassten Prozessmanagements – insgesamt ein souveränes und transparentes Zeitmanagement betrieb. Sie gewährleistete fast durchweg einen effizienten Ablauf der Sitzungen. Ziele und Strukturen kommunizierte die Moderation den Teilnehmenden deutlich, präzise und nachvollziehbar.

Eine Ausnahme war eine Arbeitsphase der zweiten Sitzung. Dies dokumentieren zahlreiche Unmutsäußerungen von Teilnehmenden, eine besonders laute Hintergrundgeräuschkulisse („Störatmosphäre“) sowie die qualitativen Beobachtungen des Evaluationsteams. Für die Moderation lag hier eine besondere Herausforderung, die unstrukturierte Diskussion wieder zu ordnen, was ihr nach einiger Zeit auch erfolgreich gelang.

Darüber hinaus hatte die Moderation die Aufgabe, einen zielgerichteten, strukturierten Sitzungsablauf einerseits und die Schaffung einer konstruktiven, vertrauens- und respektvollen Atmosphäre andererseits zu gewährleisten. Dieser grundlegende Balanceakt für Bürgerräte wurde nicht zuletzt durch die zahlreiche personelle Unterstützung der Durchführenden professionell und erfolgreich bewältigt. Ausdruck fand dies vor allem in

- einer freundlichen, zugewandten Sprache, Mimik und Gestik der Moderation etwa im Kontext des „Aktiven Zuhörens“³⁰ (nonverbal beispielsweise durch entsprechenden Augenkontakt und bestätigendes Nicken),
- empathischem Motivieren zur Teilnahme am Dialog (etwa dem Ermutigen von bisher zurückhaltenden, eher „stillen“ Personen aber auch anderer Meinungen und Ideen), dem respektvollen und würdigenden Spiegeln von Aussagen (beispielsweise dem Paraphrasieren von Fragen und Aussagen).

Dabei agierte die Moderation inhaltlich neutral, unparteiisch und ergebnisoffen wie die empirischen Befunde der teilnehmenden Beobachtung zu den einzelnen Sitzungen dokumentieren. Die Moderation kommunizierte kontroverse Themen und Fragestellungen neutral, also ohne versteckte Wertungen oder Präferenzen. Gleiches ließ sich auch für die Interaktionsphasen feststellen. Sowohl in der Ansprache als auch im Modus des „Aktiven Zuhörens“ signalisierte die Moderation deutlich, dass abweichende Meinungen und andere Standpunkte ernst genommen, respektiert und gehört werden. Die Teilnehmenden hatten die Möglichkeit unterschiedliche Standpunkte und Meinungen gleichermaßen einzubringen und ergebnisoffen zu diskutieren. Die Moderation förderte eine inklusive Atmosphäre und eine gender-paritätische Beteiligung.

Gleichermaßen ging aus den qualitativen Interviews hervor, dass die Moderation durchgängig als sehr positiv, sehr gelungen und förderlich für eine gute Beratungsatmosphäre wahrgenommen wurde. Auch die benannte Unruhe zu Beginn der Arbeitsphase der zweiten Sitzung war erinnerlich. Sie wurde auf nachvollziehbare Kritik von Teilnehmenden zurückgeführt. Der Kritik konnte in der konkreten Situation aus Zeitgründen nicht mehr Raum gegeben werden. Diese wurde jedoch protokolliert und im Redaktionsteam (in das die kritisierenden Teilnehmende eingeladen worden war) im Nachgang besprochen.

7.3 Moderation in Kleingruppen

Die Moderation in den Kleingruppen³¹ erfolgte im Rahmen eines agilen Prozessmanagement des Bürgerrates. Die Moderation hatte die Aufgabe, den deliberativen Prozess in den Kleingruppen zu strukturieren, die Debatten inklusiv zu gestalten und zugleich eine effektive und effiziente Arbeitsweise zu organisieren. Zielerreichung war die Formulierung von konkreten Empfehlungen durch die Teilnehmenden. Voraussetzung dafür sind eine wertschätzende, produktive Diskussionskultur und eine professionelle Moderation. Beides kann in nahezu allen Kleingruppen des Bürgerrates als erfüllt betrachtet werden.

Insgesamt zeigen sich auch für die Moderation in Kleingruppen hohe Zufriedenheitswerte bei den Teilnehmenden (70 Prozent bei der dritten Befragung). Die teilnehmende Beobachtung wie Interviews bestätigen diesen insgesamt positiven Eindruck. Die Aufgabenbeschreibungen und das Zeitmanagement waren also ebenso wie die Maßgabe, nur moderationserfahrenes Personal in den Kleingruppen einzusetzen, förderlich für positive Moderationserfahrungen der Teilnehmenden in den Kleingruppen. Dazu gehören auch die entsprechende gemeinsame Vorbereitung wie auch die (De-)Briefings vor Ort. Gleichwohl bleibt die mehrfach bestätigte

³⁰ Vgl. etwa Krenzer und Socher (2024)

³¹ Es gab sechs Kleingruppen mit eigenen Moderationsteams, das heißt sechs Moderator*innen sowie sechs Moderationsassistenten.

Beobachtung, dass die Durchführungsqualität in den Kleingruppen als unterschiedlicher wahrgenommen wurde als im Plenum.

Neben der Moderation im Plenum und in den Subplenen wurden die Teilnehmenden in der zweiten und dritten Teilnehmendenbefragung nach ihren Eindrücken zur Moderation in den Kleingruppen befragt. Als Aussagen zur Bewertung dienten dabei dieselben, die schon auf Plenumsebene abgefragt wurden.

Ähnlich wie bei der Bewertung der Hauptmoderation im Plenum fiel die Bewertung der Kleingruppenmoderation grundsätzlich deutlich positiv aus. Allerdings sind die Antwortverteilungen nicht so eindeutig, wie auf Plenumsebene und unter Hinzunahme der Freitextantworten zeigt sich eine große Varianz in der Wahrnehmung der Kleingruppenmoderationen.

Zunächst lässt sich also festhalten, dass der Grundtenor zur Kleingruppenmoderation in der zweiten Umfrage ebenfalls überwiegend positiv ist. Etwa 87 Prozent empfanden die Kleingruppenmoderation als unparteiisch und ergebnisoffen, wobei etwa 54 Prozent die volle Zustimmung wählten. Neun Prozent drückten hier Unentschiedenheit aus und eine Person lehnte die Aussage eher ab. Etwa 72 Prozent der Befragten gab an, dass die Kleingruppenmoderation die Sitzungen gut strukturierte, wobei 35 Prozent „voll und ganz“ und 37 Prozent „eher“ zustimmten. 23 Prozent der Teilnehmenden zeigte sich hier aber unentschieden und eine Person lehnte die Aussage vollständig ab (Abbildung 15).

Die Diskussion *zu stark* mitbestimmt hat die Kleingruppenmoderation laut etwa sechs Prozent der Befragten der zweiten Befragung. 14 Prozent wählten die Option „Teils/Teils“ und 69 Prozent lehnten die Aussage ab. Etwa jeder zweite lehnte die Negativaussage „Die Moderation hat es mir *nicht* gut ermöglicht, die Ziele der Sitzungen zu verstehen“ voll und ganz zurück. 28 Prozent der Befragten lehnte sie eher ab, etwa jeder zehnte wählte „Teils/Teils“ und fünf Prozent stimmten eher zu.

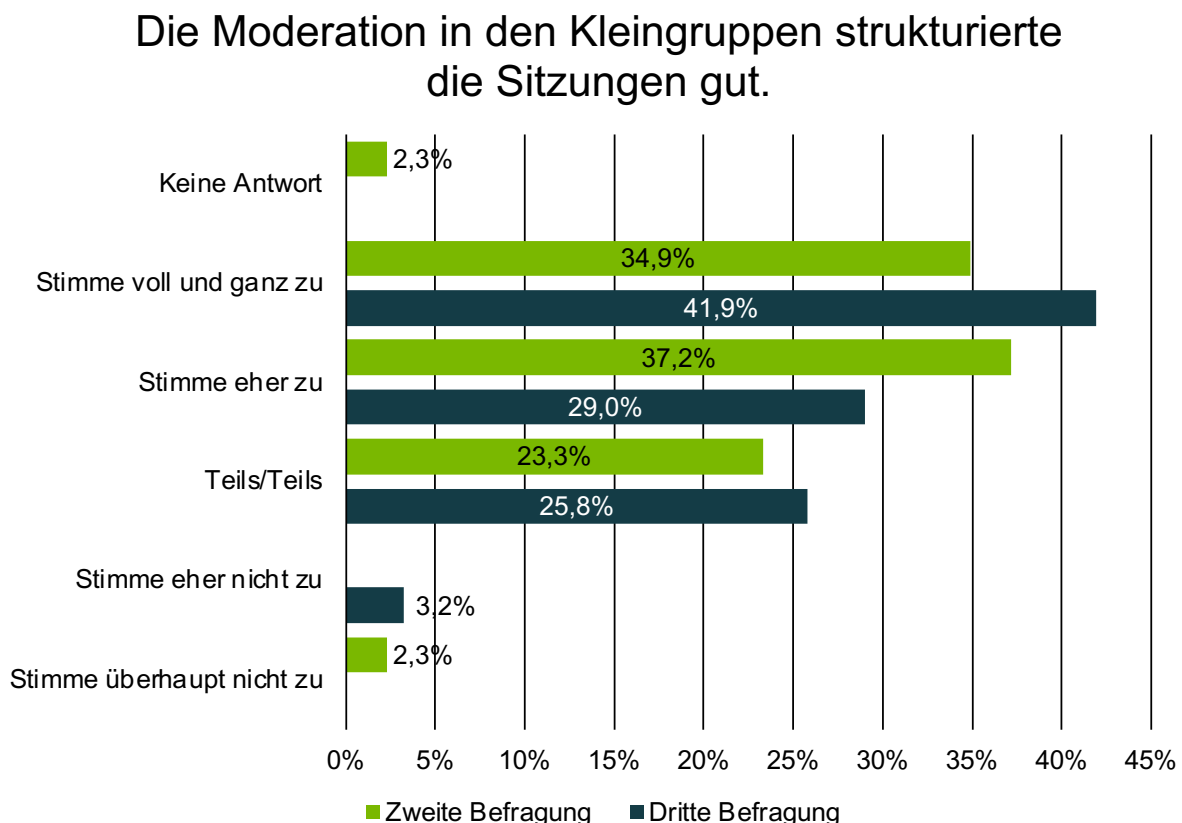
Für das letzte Beratungswochenende zeigen sich in der dritten Teilnehmendenbefragung Entwicklungen in verschiedene Richtungen, allerdings nur im insgesamt kleinen Rahmen. Die Aussage zur Unparteilichkeit und Ergebnisoffenheit erhält nun 97 Prozent Zustimmung durch die beiden möglichen positiven Antwortoptionen. Nur noch eine Person wählte „Teils/Teils“. Zum Thema Strukturierung der Sitzungen durch die Kleingruppenmoderationen finden sich nun mehr Befragte (42 Prozent) in der positivsten Antwortkategorie, während der Anteil an Personen, die „Stimme eher zu“ gewählt haben sank. Weiterhin blieb etwa jeder Vierte unentschieden und wählte „Teils/Teils.“

Die in den Kleingruppen eingesetzten Hilfsmittel zur Veranschaulichung (Quartierspläne, Holzautos, Pinnwände etc.) kamen bei den Befragten überwiegen positiv an. In der zweiten Teilnehmendenbefragung stimmten etwa 47 Prozent der Befragten der Aussage „Die Nutzung der Hilfsmittel (Pinnwände, Quartierspläne zum Einzeichnen, Requisiten wie Holzautos etc.) fand ich hilfreich“ voll zu. Etwa ein Drittel stimmte eher zu und 16 Prozent waren unentschlossen. Eine Person war überhaupt nicht von der Nützlichkeit überzeugt, eine weiter enthielt sich. In der dritten Teilnehmendenbefragung stimmte jeder zweite der Aussage voll zu, 29 Prozent waren eher überzeugt und knapp jede*r Fünfte war unentschlossen.

In den Freitextantwortfeldern zum Eindruck der Moderation in den Umfragen zwei (15 Beiträge) und drei (acht Beiträge) äußerten die befragten Teilnehmenden neben einigem Lob auch Kritik an aus ihrer Sicht stark variierender Moderationsqualität auf Kleingruppenebene. Dabei nennen zwei Beiträge etwa die Strukturiertheit und die Fähigkeit, die Diskussion ziel führend zu leiten. Weitere Teilnehmende äußerten, dass die Zielsetzung für die einzelnen

Arbeitsgruppenphasen in den Kleingruppen nicht immer verständlich war. Dies ist möglicherweise mit der generell oft als schwierig angesehenen Unterscheidung von Maßnahmen und Zielen, wie sie auch im Kapitel der teilnehmenden Beobachtung erwähnt werden, in Verbindung zu setzen. Die qualitativen Interviews bestätigten den Eindruck aus der teilnehmenden Beobachtung, dass die Moderationsqualität in den Kleingruppen unterschiedlich war. Auch in den (De-)Briefings seien verschiedene Anforderungen an die Moderation in Kleingruppen deutlich geworden, die auf die jeweilige Moderationserfahrung (in Bürgerräten) und die jeweilige Gruppenzusammensetzung zurückzuführen seien.

Abbildung 15: Bewertung der Strukturierung der Sitzungen der Kleingruppenmoderation

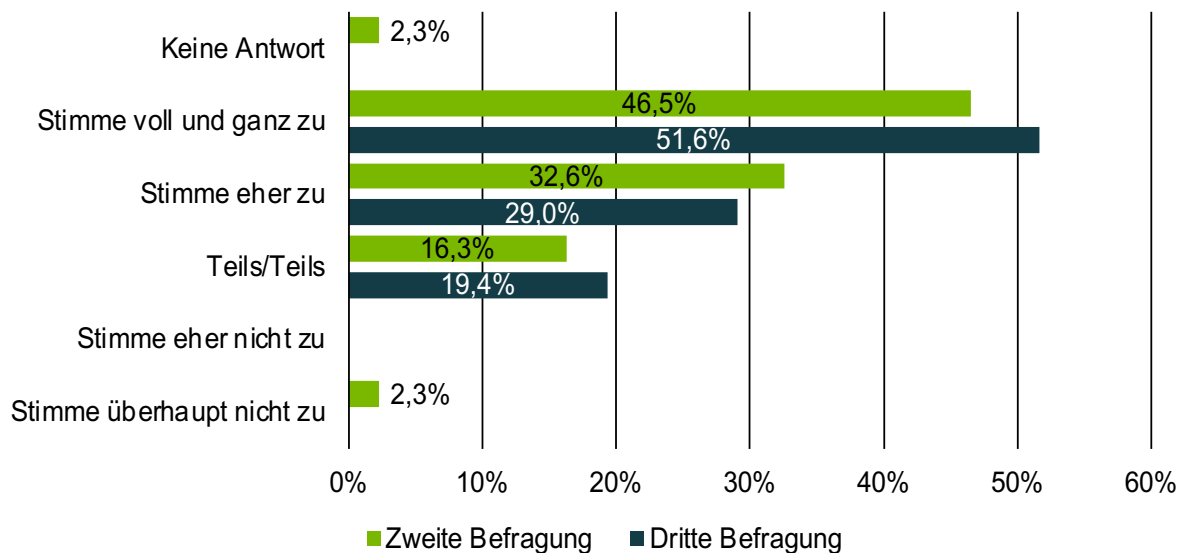


Anmerkungen: Angaben in Prozent. Basis: Zweite Teilnehmendenbefragung (n=43); Dritte Teilnehmendenbefragung (n=31).

Kennzeichnend für die Debatten in den Kleingruppen war aus Sicht der teilnehmenden Beobachtung des Evaluationsteams ein strukturierter Austauschprozess, ein wechselseitig orientierter Austausch der Meinungen, Aktivierung und Anreize zur Sicherung aktiver Diskussionen und annähernd gleicher Teilnahme, die Protokollierung der Beiträge, die Formulierung beziehungsweise die Assistenz bei der Formulierung der Empfehlungen, die Ergebnissicherung und -dokumentation.

Abbildung 16: Beurteilung der Nützlichkeit der Hilfsmittel in den Kleingruppen

Die Nutzung der Hilfsmittel (Pinnwände, Quartierspläne zum Einzeichnen, Requisiten wie Holzautos etc.) in den Kleingruppen fand ich hilfreich.



Anmerkungen: Angaben in Prozent. Basis: Zweite Teilnehmendenbefragung (n=43); Dritte Teilnehmendenbefragung (n=31).

Die Moderation war zuständig für die Leitung, Strukturierung und Sicherung der Deliberation sowie die Ergebnissicherung. Die teilnehmenden Beobachtungen zeigen, dass folgende Techniken in den Kleingruppen eingesetzt wurden:

- Transparentes Erwartungsmanagement: Kommunizieren der Diskussionsregeln (Respekt und Gleichberechtigung), der Zielsetzung (Output der Diskussion) und der Vorgehensweise (etwa Austausch und Sammlung der Argumente)
- Ein zugewandter, aktivierender Moderationsstil, der für alle Personen gleichermaßen Anreize schaffte, ihre eigenen Meinungen, ihr Alltagswissen und ihre Positionen in die Diskussion einzubringen und eine Ausgewogenheit nach Geschlecht und Alter realisierte.

Deutlich wurden auch verschiedenen Vorgehensweisen, Stile und Techniken in der Moderation der Kleingruppen: Sie reichten von direkter Kommunikation, die eine führende Rolle einnimmt, umstrukturiert und effizient einem straffen Zeitmanagement zu folgen, über den kooperativen zugewandten Stil, der Austausch und Zusammenarbeit bis hin zum Laissez-faire-Stil, der den Teilnehmenden viel Raum für Austausch und Meinungsfindung, teilweise auch zu Lasten der klaren Zielformulierung ließ.

Die teilnehmende Beobachtung bestätigt, dass die Moderation die Diskussionen in den Kleingruppen insgesamt neutral, unparteiisch und ergebnisoffen leitete. Hinweise auf eine inhaltliche Beeinflussung ergeben die Beobachtungen nicht. Bemerkenswert zeigte sich vielmehr die faire und ausgewogene Berücksichtigung aller benannten Standpunkte der Teilnehmenden in den Debatten.

Die Beobachtungen zeigen zudem, dass es kaum grundlegende inhaltliche Kontroversen in den Debatten gab. Die Moderation eröffnete den Raum, dass die Teilnehmenden auf Kompromisslösungen einigen. Unterschiedliche und abweichende Meinungen zu Maßnahmen wurden aktiv erfragt. In einer Kleingruppe wurde Klimaneutralität im Verkehrssektor als Zielmarke in Frage gestellt, ohne dabei grundsätzlich Klimaschutz abzulehnen. Die Moderation blieb in diesem Fall ruhig und sachlich, hörte aktiv zu und leitete an, dass alle Meinungen Eingang in die Diskussion fanden, respektvoll gehört und ergebnisoffen diskutiert werden.

Zum Zeitmanagement belegen die Beobachtungsbefunde, dass auch die Moderation in den Kleingruppen oftmals souverän und effizient agierte. Grundlegend gewährleistete sie den effizienten Ablauf der Sitzungen, der den deliberativen Austausch in festen Zeitlimits in Eingangs-, Arbeits- und Ergebnisphase gliederte. Ziele und Strukturen kommunizierte die Moderation den Teilnehmenden überwiegend deutlich, präzise und nachvollziehbar.

Befragungen und Beobachtung zeigen aber auch: Es wurde ein Zeitdruck bei den Teilnehmenden wahrgenommen. Dazu wurde sich in zwölf abgegebenen Freitextantwortender dritten Befragung kritisch geäußert. Eine Unzufriedenheit mit dem Zeitbudget war gegen Ende der jeweiligen Kleingruppenarbeit wiederholt zu beobachten.

Insgesamt zeigen sich auch für die Moderation in Kleingruppen hohe Zufriedenheitswerte bei den Teilnehmenden (70 Prozent bei der dritten Befragung). Die Kleingruppen arbeiteten wertschätzend und ergebnisorientiert. Die teilnehmende Beobachtung wie Interviews bestätigen diesen insgesamt positiven Eindruck. Die Aufgabenbeschreibungen und das Zeitmanagement waren also ebenso wie die Maßgabe, nur moderationserfahrenes Personal in den Kleingruppen einzusetzen, förderlich für positive Moderationserfahrungen der Teilnehmenden in den Kleingruppen. Dazu gehören auch die entsprechende gemeinsame Vorbereitung wie auch die (De-)Briefings vor Ort. Bemerkenswert ist aus unserer Sicht aber auch das die geringe Kontroversität von Zielen und Maßnahmen in den Kleingruppen. Gleichwohl bleibt die mehrfach bestätigte Beobachtung, dass die Durchführungsqualität in den Kleingruppen als unterschiedlicher wahrgenommen wurde als im Plenum und in den Subplenem.

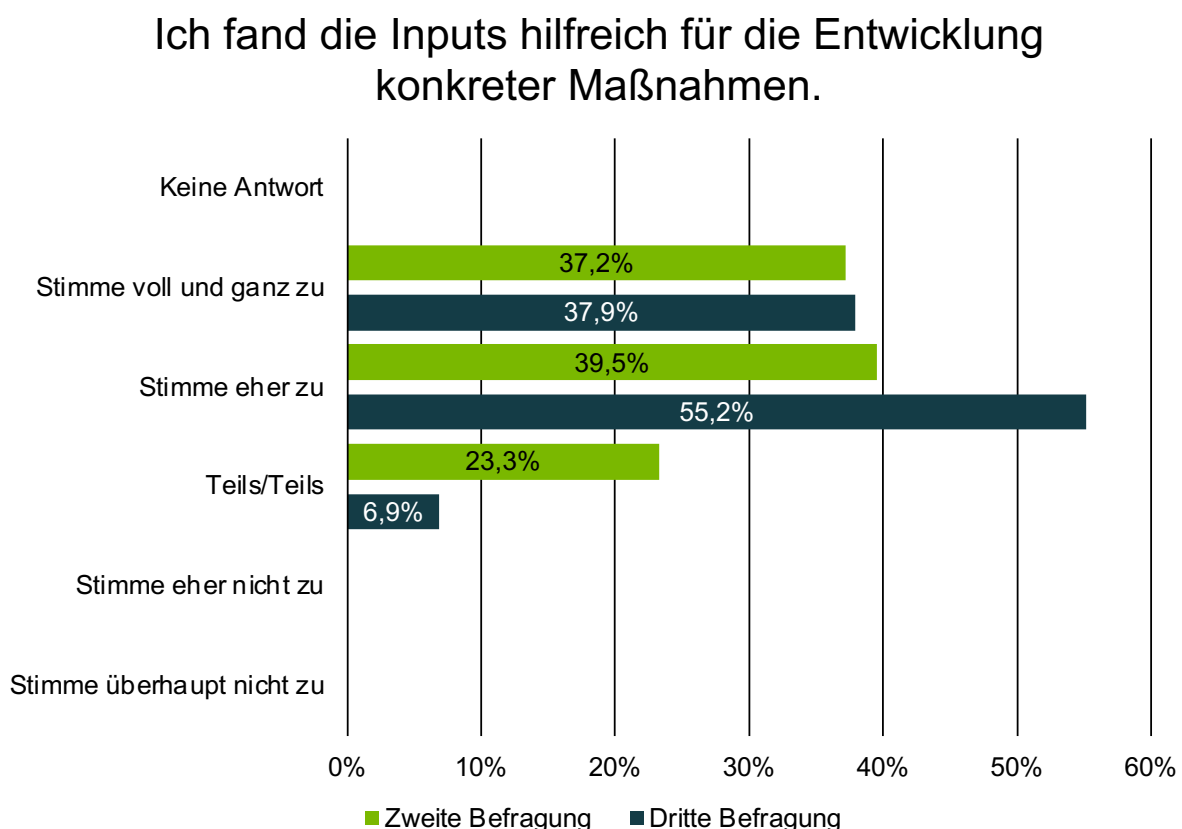
7.4 Expertise

Das Konzept von Bürgerräten beinhaltet die fachspezifische Information von Laien. Die Teilnehmenden werden durch zusätzliche Informationen, Wissensangebote und Expertise bei ihrer Problemdefinition und Willensbildung unterstützt. Wichtige Informationen reichen hier beispielsweise von den aktuellen Herausforderungen im öffentlichen (Straßen-)Raum in Köln und rechtliche Rahmenbedingungen im Kontext kommunaler Verwaltung über die Perspektiven von Kindern und Jugendlichen in der Verkehrs- und Stadtplanung bis hin zu internationalen Best-Practice-Beispielen.

Die Expert*inneninputs wurden im Hinblick auf ihren Zweck im Bürgerratsprozess von dem überragenden Großteil der Befragten als wirkungsvoll bewertet. Etwa 75 Prozent der Befragten in der zweiten Teilnehmendenbefragung gaben an, dass die Inputs der Expertinnen und Experten hilfreich dafür waren, konkrete Maßnahmen zu entwickeln (Abbildung 17). Weitere circa 23 Prozent waren hier unentschieden. 93 Prozent gaben an, den Vorträgen (eher) gut folgen zu können, sieben Prozent wählten die Option „Teils/Teils“. Gleiches zeigt sich bei der Antwortverteilung zur Aussage „Ich fand die Inputs für mich lehrreich“. Mit 84 Prozent positiver Bewertung bescheinigen die Befragten den Inputs „hilfreich für den Austausch in unseren Kleingruppen“ gewesen zu sein. Hier waren 14 Prozent unentschieden und zwei Prozent wählten „keine Antwort“.

Die Aussage „Ich habe die Inputs als ausgewogen und politisch neutral empfunden“ wurde von 42 Prozent der Befragten mit „Stimme voll zu“, circa einem Drittel „Stimme eher zu“ und jeweils etwa 12 Prozent mit „Teils/Teils“ oder „Stimme eher nicht zu“ bewertet. Eine Person stimmte „überhaupt nicht zu“.

Abbildung 17: Beurteilung der Inputs der Expertinnen und Experten durch die Teilnehmenden



Anmerkungen: Angaben in Prozent. Basis: Zweite Teilnehmendenbefragung (n=43); Zweite Teilnehmendenbefragung (n=29).

Die dritte Teilnehmendenbefragung hatte in der Fragegruppe zum Expert*inneninput lediglich den letzten Vortrag vom Samstag, dem 10.05.2025 zum Gegenstand. Die Bewertung weicht

am stärksten in der abgebildeten Aussage „Ich fand die Inputs hilfreich für die Entwicklung konkreter Maßnahmen“ von den Antwortverteilungen der zweiten Befragung ab, da die Zustimmung hier stieg (Abbildung 17). Grundsätzlich schließen die Ergebnisse aber nahtlos an die bisherigen Ergebnisse an. Den Befragten wurden wieder die Möglichkeit für Freitextantworten angeboten. Davon machten elf Personen gebrauch. Kritisch wurde hier angemerkt, dass die Vorträge nicht umfangreich genug waren, sich auf „idealisierte Bilder“ stützten oder bestimmte Themen überbetonten.

Die teilnehmende Beobachtung zeigt, dass der Austausch zwischen den Teilnehmenden und den Expertinnen und Experten insgesamt gut funktioniert hat. Die fachlichen Inputs konnten stets die Aufmerksamkeit der Teilnehmenden konzentrieren und waren meist gefolgt von Rückfragen, welche durch die vortragenden Expert*innen größtenteils zufriedenstellend beantwortet werden konnten. Technisch verliefen die Inputs einwandfrei, so waren Präsentationen gut zu erkennen und die Akustik angemessen. In der Folge fanden die Informationen der Expert*innen regelmäßig Eingang in die Kleingruppenberatungen und Diskussionen der Teilnehmenden. Darüber hinaus blieben einige Expert*innen über ihren Vortrag hinaus in der Sitzung anwesend und unterstützten die Teilnehmenden mit Faktenchecks. Insbesondere der Austausch mit der Kölner Stadtverwaltung war rege und intensiv, wurde im Nachgang durch die Teilnehmenden jedoch als positiv und hilfreich bewertet.

Gleichwohl zeichnet sich in der Gesamtschau eine geringe Kontroversität der Expertise ab. Viele der Expert*innen referierten über erfolgreichen Wandel von Mobilität im Nahbereich, insbesondere aus Perspektive kommunaler Verwaltung. So wurden die dargebotenen Informationen zwar durchaus in den Deliberationsphasen angewendet und ausgetauscht. Jedoch boten die Inputs wenig Gelegenheit, Frage- und Problemstellungen aus sich selbst heraus zu generieren. Eine Auswahl der Expertise mit stärkerem Fokus auf Kontroversität kann Teilnehmende dazu anregen selbstständig Problemstellungen zu erkennen und dabei auch die Schwierigkeit in politischen Entscheidungsprozessen nachzuvollziehen.

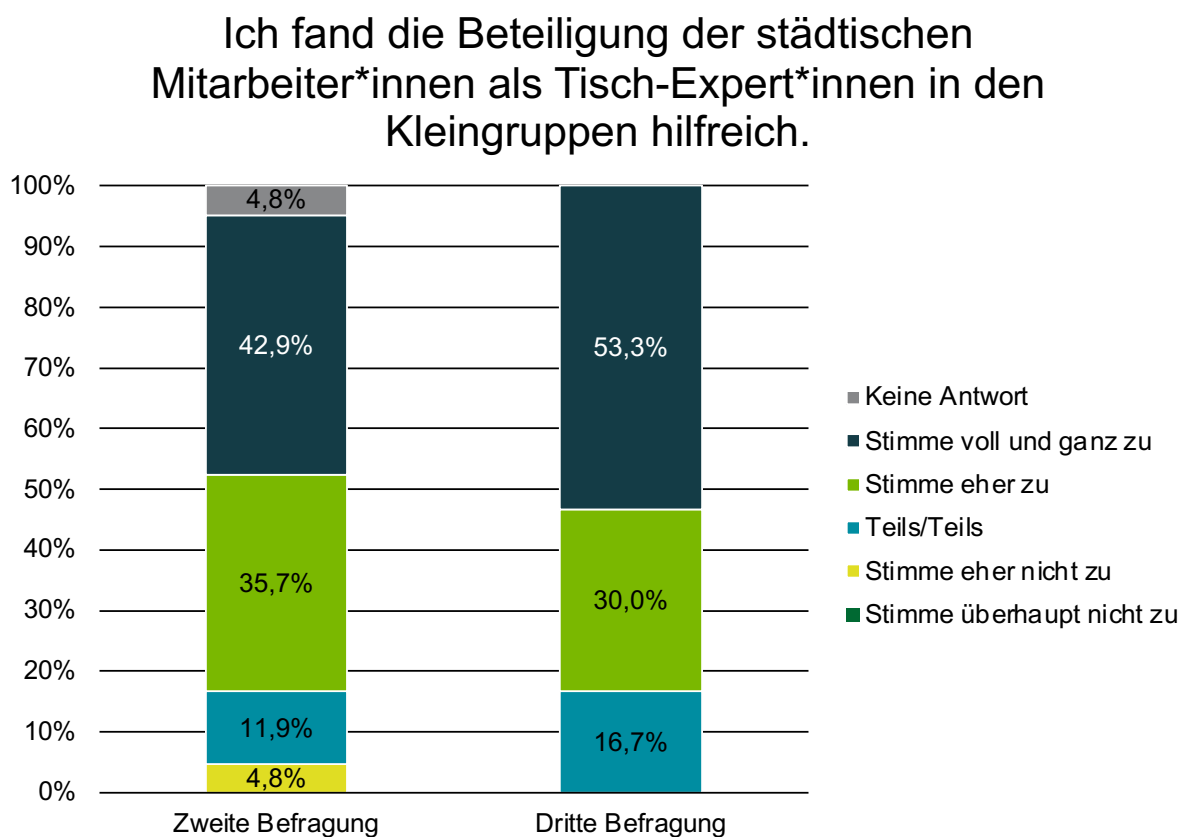
In den Interviews sind die Inputs der Expert*innen auf unterschiedliche Weise positiv bewertet worden. So wurde deren weit überwiegende „Ausgewogenheit“ (des einzelnen Vortrags) ebenso als erfreulich wahrgenommen wie das Einführen unterschiedlicher Perspektiven auf den Verkehr in Stadtvierteln. Im Vergleich wurde der Vortrag zu notwendigem Wirtschaftsverkehr in Stadtviertel didaktisch etwas schlechter bewertet. In den Interviews wurde auch die Enttäuschung darüber formuliert, dass konkrete Beispiele aus den Vorträgen von den Teilnehmenden zu wenig in der Beratung und beim Gespräch über eigene Maßnahmen aufgegriffen worden seien. Auch wurden die Phasen des Inputs als (vielleicht) zu lang bezeichnet. Die Informationsphasen und Experteninputs sind weit überwiegend als lehrreich wahrgenommen worden. Es waren auch keine Situationen oder Erfahrungen zu identifizieren, in denen Expertise sich als sachlich falsch rausgestellt hat. Verwaltung und Durchführungsteam haben großen Wert darauf gelegt, dass die Expertise a.) unterschiedliche Mobilitätsperspektiven in Stadtvierteln beleuchtet, dass b.) die Vorträge möglichst ausgewogen sind, dass c.) sie konkrete Beispiele und Erfahrungen darstellen und dass d.) sie entsprechend der Zielgruppe didaktisch angemessen sind.

Allerdings gab es in den Umfragen, teilnehmender Beobachtung und Interviews auch einige (kleinere) Kritikpunkte, die sich jedoch nicht zu einem einheitlichen Bild fügen. Die Vorträge wurden von einer Minderheit der Teilnehmenden nicht als ausgewogen wahrgenommen. Die Vorträge hatten nicht durchgängig eine hohe didaktische Qualität. Die Beispiele wurden für die Entwicklung der Maßnahmen in den Kleingruppen zu wenig genutzt.

7.5 Weitere Informationsquellen für die Beratung

Neben die Vorträge und Diskussionen in den Plenen und die Requisiten in der Kleingruppenberatung treten die Mitarbeiter*innen der öffentlichen Verwaltung. Diese können über die technische wie rechtliche Machbarkeit von Maßnahmen informieren. Im Bürgerrat „Mobil im lebenswerten Quartier“ waren in den Kleingruppen und darüber hinaus auch in den Plena Mitarbeiter*innen des Amtes für nachhaltige Mobilitätsentwicklung anwesend, um (auf Nachfrage) die Teilnehmenden fachlich zu informieren („Faktenchecks“).

Abbildung 18: Bewertung der Beteiligung städtischer Mitarbeiter*innen als Tischexpert*innen



Anmerkungen: Angaben in Prozent. Basis: Zweite Teilnehmendenbefragung (n=42); Dritte Teilnehmendenbefragung (n=30).

Während der teilnehmenden Beobachtung ist die Beteiligung der städtischen Mitarbeiter*innen vom Evaluationsteam (IDPF) kritisch thematisiert worden. Hintergrund ist die Auffassung in der Deliberationsforschung, dass eine von staatlicher Autorität und technisch-finanziellen Machbarkeitserwägungen möglichst freie Beratung zu den von Bürger*innen gewünschten Maßnahmen stattfinden sollen. Die von Verwaltung und Durchführungsteam vorgebrachte Erwägung, Mitarbeiter*innen einzubeziehen lautet wie folgt: Es stärkt die Selbstwirksamkeit der Teilnehmenden, wenn sie sich frühzeitig mit Maßnahmen befassen, die realisierbar sind. Umgekehrt mündet es in Enttäuschung, wenn sich erst nach einer aufwendigen Beratung herausstellt, dass priorisierte Maßnahmen nicht umgesetzt werden können.

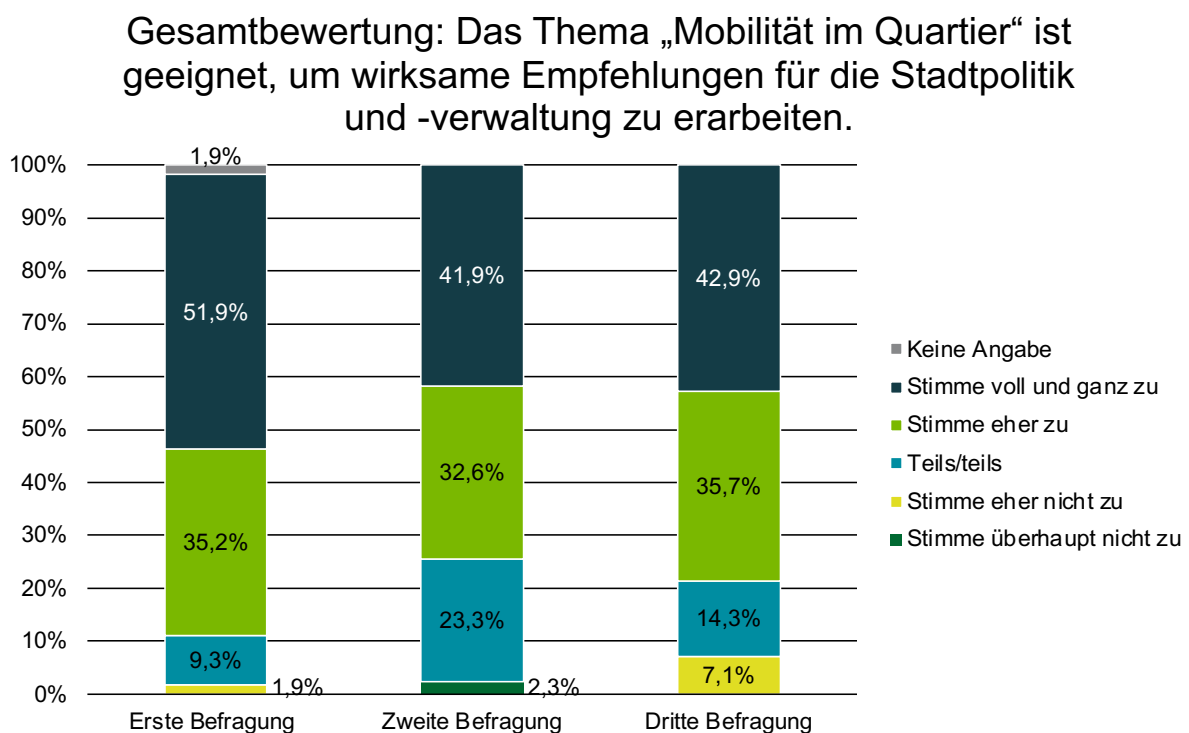
Die Teilnehmenden haben in der dritten Befragung die Beteiligung der städtischen Mitarbeiter*innen als Tisch-Expert*innen in den Kleingruppen weit überwiegend als hilfreich wahrgenommen (83 Prozent). Während der teilnehmenden Beobachtung und den Interviews hat es keine Hinweise gegeben, dass die Fachautorität der Verwaltung genutzt wurde, Diskussionen um Maßnahmen zu dominieren oder normativ zu bewerten. Somit hat sich die Praxis, städtische Mitarbeiter*innen als Tisch-Expert*innen in den Kleingruppen einzusetzen, wegen der ausgeübten Zurückhaltung.

7.6 Themenwahl

Ein Thema ist für einen Bürgerrat geeignet, wenn es eine gewisse Alltagsnähe, inhaltliche Breite und ein moderates Konfliktniveau aufweist.

Aus den Teilnehmendenbefragungen geht eine grundsätzlich positive Einstellung zur Themenwahl der Verkehrsplanung und Stadtteilgestaltung hervor. Die weit überwiegende Mehrheit der Teilnehmenden sieht das Thema zur Entwicklung von wirksamen Empfehlungen und damit für das Format Bürgerrat als geeignet an. Wie in Kapitel 5.3 beschrieben, landete die thematische Ausrichtung des Bürgerrates auch unter den Top drei Nennungen für die Motive zur Teilnahme unter den Befragten. Auch die Abfrage der verschiedenen Unterthemen, etwa Ausbau des Öffentlichen Nahverkehrs, Radwege, Barrierefreie Mobilität, Umwelt- und Klimaschutz et cetera zeigt durchgängig die besondere Bedeutung des Themenfeldes für die Teilnehmenden.

Abbildung 19: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Bewertung des Themas „Mobilität im Quartier“ für den Bürgerrat



Anmerkungen: Angaben in Prozent. Basis: Erste Teilnehmendenbefragung (n=54); Zweite Teilnehmendenbefragung (n=43); Dritte Teilnehmendenbefragung (n=28).

Auch in teilnehmender Beobachtung und den Interviews, dass sich das Thema Quartiermobilität sehr gut für einen Bürgerrat geeignet hat, da es eine lebensweltliche Alltagsnähe aufweist und an (Mobilitäts-)Bedarfe wie auch alltägliches Wissen und Erfahrungen anschließt. Die mit beiden Methoden in den Blick geratene Schwierigkeit, zwischen Zielen und Maßnahmen gut unterscheiden zu können, ist zu konstatieren. Wir führen diese Schwierigkeit nicht auf die Themenstruktur zurück, sondern betrachten sie als eine übliche Phase im Moderations- und Beratungsprozess. Das Thema Mobilität im Viertel weist generell auch ein hinreichendes Konfliktniveau auf, wodurch es sich generell als ein geeignetes Bürgerratsthema qualifiziert. Im Falle des Kölner Bürgerrates wurde jedoch eine ausgesprochen geringe Kontroversität des Themas in der Durchführung angemerkt.

7.7 Zeit, Ort und Räumlichkeiten

Die Räumlichkeiten für den Bürgerrat haben zwei Anforderungen zu genügen, nämlich erstens repräsentativen Zwecken, mit denen Teilnahmebereitschaft und Engagement der Teilnehmenden öffentlich gewürdigt werden. Zweitens sollten sie konzentriertes und produktives Arbeiten in Plenen und Kleingruppen ermöglichen. Beim Bürgerrat Köln „Mobil im lebenswerten Quartier“ waren die Räume für die Repräsentation angemessen und gut gewählt. Auch die Arbeit in den Plenen (Vorstellungen des Ablaufes, Inputs, Diskussion) konnten gut bewältigt werden. Für die Kleingruppenarbeit waren sie aufgrund der anstrengenden und störenden Akustik weniger gut geeignet. (Nicht nur) beim Bürgerrat Köln „Mobil im lebenswerten Quartier“ hat sich gezeigt, dass mobile Raumteiler und Stellwände nicht hinreichend sind, um eine konzentrierte Arbeitsatmosphäre zu schaffen.

Auch die teilnehmende Beobachtung hat festgestellt, dass der Austausch, Diskussion und Lösungsfindung in den Gruppen maßgeblich durch zwei Faktoren limitiert wurde; durch den Zeitrahmen und die Raumakustik in den ersten beiden Sitzungen. Konkret führte die mangelnde räumliche Trennung der Kleingruppen zu nennenswerten Hintergrundgeräuschen. Während der sanfte Einstieg zu Beginn des Verfahrens eine Geräuschkulisse verzeihen konnte, war spätestens ab dem zweiten Tag der ersten Sitzung die Arbeitsatmosphäre erheblich eingeschränkt. Die Raumakustik des Veranstaltungsraums führte dazu, dass Teilnehmende schwer zu verstehen waren oder sich vereinzelt zurücknahmen. Während der zweiten Sitzung konnte bei den Teilnehmenden dahingehend eine Unzufriedenheit beobachtet werden, die am Ende des Tages auch explizit geäußert wurde. Im Rahmen des agilen Prozessmanagements konnte noch im Verlauf der zweiten Sitzung eine Abhilfe durch räumliche Trennung der Gruppen geschaffen werden. Bei der Planung der dritten Sitzung im Bürgerhaus Stollwerk wurde dieser Umstand ausreichend berücksichtigt, sodass hier keine nennenswerten Störfaktoren beobachtet wurden. Hinsichtlich des Zeitrahmens zeigen die Beobachtungen, dass der Balanceakt zwischen einem inklusiven und fairen deliberativen Austausch und effektiver zielorientierter Strukturierung nicht immer gelang. Zur Lösungsfindung stand oftmals kaum Zeit zur Verfügung. Daraus ergibt sich eine Tendenz, Empfehlungen zumeist konsensorientiert zu formulieren, aber weniger innovativ oder originell.

Auch in den Interviews wurde die Angemessenheit der Räumlichkeiten wiederholt thematisiert: Gemeinsam geschätzt und positiv bewertet, wurde der Raum bei der ersten Sitzung wegen seiner repräsentativen Geltung. Gemeinsam mit der Begrüßungsrede der Oberbürgermeisterin Henriette Reker wurde den Teilnehmenden so die Wichtigkeit ihrer Aufgaben und die Wertschätzung der Stadt signalisiert.

Die Räume waren für die Plenen gut geeignet, nicht jedoch für die Kleingruppenarbeit. Die Raumteiler, mit denen der Raum für die Kleingruppenarbeit abgetrennt waren, stellten kaum einen Sicht- vor allem aber keinen ausreichenden Schallschutz dar. Auch wenn die Teilnehmenden sich mit ihrer Lautstärke disziplinierten kam es so zu fortwährenden akustischen Beeinträchtigungen, die die Konzentrationsfähigkeit der Teilnehmenden herausforderten und dem Maßstab der Barrierefreiheit für Hörbeeinträchtigte nicht genügten.

8 Anbindung an den Stadtrat und die Verwaltung

8.1 Erwartungen der Teilnehmenden an die Politik

Mit dem Format parlamentarischer Bürgerrat sind bei den Teilnehmenden konkrete Erwartungen verbunden. Das Konzept der Political Efficacy - das heißt dem subjektiven Gefühl, politisch etwas bewirken zu können – bezieht sich auf die Selbstwirksamkeitserfahrungen der Teilnehmenden auf drei Ebenen, nämlich 1.) sich am Prozess mit relevanten Beiträgen beteiligen zu können, 2.) mit dem Ergebnis der Deliberation zufrieden zu sein und 3.) dem Gefühl, dass die Ergebnisse einen politischen Unterschied machen.³² Auf der letztgenannten dritten Ebene heißt das, dass die Empfehlungen des Bürgerrates vom Rat ernstgenommen werden und (zumindest teilweise) in konkrete politische Maßnahmen übersetzt werden sollen.

In der dritten Teilnehmendenbefragung antworteten nur relativ wenige Person auf die Fragen zu ihren Erwartungen an die Kölner Stadtpolitik. Diese eher wenige Antworten fielen – aufgrund des Anteils der teils/teils-Antworten – insgesamt verhalten positiv aus: Die Teilnehmenden nahmen zu 64 Prozent an, dass „der Rat und die zuständigen Ausschüsse die Empfehlungen ernsthaft diskutieren werden“. Die Erwartung an die konkrete Umsetzung „wesentlicher Teile der Empfehlungen“ war er erkennbar geringer (36 Prozent).

In der Gesamtbewertung des Verfahrens blicken die Teilnehmenden über die drei Befragungen hinweg skeptisch unentschieden bis tendenziell zuversichtlich auf die Anschlussfähigkeit der Empfehlungen an die konkrete Stadt- und Verkehrsplanung. Die Übergabeveranstaltung des Abschlussberichts an die Ausschüsse erhielt durch die Teilnehmenden nur bedingt Aufmerksamkeit. Von den Teilnehmenden der dritten Teilnehmendenbefragung gaben sechs Personen an, bei der Veranstaltung dabei gewesen zu sein. Weitere vier Personen gaben an, einen Beitrag in den Medien dazu gesehen zu haben. Fünf Personen haben sich mit Familie, Freunden oder anderen Teilnehmenden zur Übergabe ausgetauscht.

Die elf Personen, die nachfolgend Fragen zu ihrem Eindruck der Übergabeveranstaltung beantworteten, waren sich zunächst größtenteils darin einig, dass die Ausschussmitglieder die Ergebnisse des Bürgerrates ernst genommen haben. Dass Rat und Ausschüsse die Empfehlungen ernsthaft diskutieren werden, wurde durch die Teilnehmenden ähnlich eher positiv eingeschätzt. Eher abwartend skeptisch ist das Bild hinsichtlich der konkreten Umsetzung wesentlicher Teile der Empfehlungen. Wiederum mit einem negativen Impuls versehen, war die Frage, ob der Bürgerrat „Mobil im lebenswerten Quartier“ eine „Alibi-Veranstaltung“ gewesen sei: Das wurde in der Nachbefragung deutlich überwiegend abgelehnt

³² Vgl. Beierlein et al. (2012); Geißel et al. (2019); Kirby et al. (2021)

8.2 Übergabe der Ergebnisse an kommunale Ausschüsse am 24.06.2025

Aufgrund des Evaluationsauftrages und der Kommunalwahlen 2025 hält der vorliegende Bericht keine belastbaren Aussagen bereit, ob die beiden genannten Erwartungen an den Rat und die Ausschüsse (ernsthafte Beratungen und Entscheidungen) zumindest teilweise erfüllt wurden.

Die Vorstellung der Ergebnisse – mit der der Beobachtungszeitraum der Evaluation endet – fand am 24.06.2025 im Spanischen Bau des Rathauses Köln statt. Aufgrund der anstehenden Sommerpause und insbesondere der Kommunalwahl kurz nach der Sommerpause, waren die regulären Ausschusssitzungen entsprechend ausgelastet. Der Bürgerrat und seine Ergebnisse wurde daher an einem zusätzlichen Termin, in einer gemeinsamen Sitzung vom Mobilitätsausschuss und Ausschuss für Bürgerbeteiligung, Anregungen und Beschwerden vorgestellt.

Neben den Durchführenden waren auch Mitglieder des Bürgerrates anwesend, sodass diese ihre Ergebnisse selbst vorstellen konnten. Darüber hinaus waren interessierte Zuschauerinnen und Zuschauer anwesend, sodass der Sitzungssaal an seine Kapazitätsgrenze gelangte. Die Leitung der außerordentlichen Sitzung erfolgte durch den Vorsitzenden des Mobilitätsausschusses Lino Hammer und Max Derichsweiler, Vorsitzender im Ausschuss für Bürgerbeteiligung, Anregungen und Beschwerden.

Nach der Vorstellung der Anwesenden skizzierte Carolin Henn vom Büro für Öffentlichkeitsbeteiligung den Ablauf des Bürgerrates, sowie den initiierten Beschluss des Rates sowie die Aufgaben und Zielsetzung des Bürgerrates. Thomas Leske vom Verein Zukunftsrat e.V. fuhr fort mit Erläuterung der Methodik des Formates Bürgerrat und spezifischen Details des Kölner Bürgerrates. Im Anschluss daran stellten drei Teilnehmende des Bürgerrates ihre konkreten, erarbeiteten Ergebnisse vor. Zuletzt erfolgte ein Ausblick auf die nächsten Schritte und Verwendung der Ergebnisse durch Phillip Babiasz vom Amt für nachhaltige Mobilitätsentwicklung.

Anschließend an die Vorstellung des Ablaufs und der Ergebnisse hatten die Ausschussmitglieder noch die Möglichkeit Rückfragen zu stellen. Diese Möglichkeit wurde ausgiebig genutzt, sowohl seitens der Rats- und Fraktionsmitglieder als auch der sachkundigen Bürgerinnen und Bürger.

Auch in den Interviews wurde die Übergabeveranstaltung positiv bewertet. Kritisiert wurde jedoch, dass diese von einzelnen Ausschussmitgliedern auch genutzt wurde, um die Stadtverwaltung in ihrem Zuschnitt (Amt für nachhaltige Mobilitätsentwicklung) zu bemängeln.

Die teilnehmende Beobachtung kann eine insgesamt gelungene Übergabeveranstaltung attestieren. Obwohl die Kapazitäten des Sitzungssaals voll genutzt wurden, verlief die Veranstaltung technisch einwandfrei, Probleme mit Akustik oder Sichtbarkeit der präsentierten Inhalte gab es keine. Die Sitzungsleitung wurde als voll verständlich und fair wahrgenommen. Die Vorstellung der Rahmensetzung, Inhalte und Ergebnisse des Bürgerrates fiel mit insgesamt gut 40 Minuten großzügig aus, kann im Hinblick auf die anschließende Beratung als eindrucksvoll und fruchtbar beschrieben werden. Die Ausschussmitglieder verfolgten die Präsentationen aufmerksam und hatten entsprechend viele Rückfragen zu Inhalt und Format. Vom Thema abschweifende Beiträge gab es kaum, der Bezug zum Auftrag und den Kompe-

tenzen des Bürgerrates war durchgehend gegeben. Intensiv diskutiert wurde auch die Anschlussmöglichkeiten der Ergebnisse an bestehende Konzepte der Stadt Köln, wie beispielsweise dem Sustainable Urban Mobility Plan (SUMP). Die teilnehmende Beobachtung konnte ein ausgewogenes Verhältnis von Lob und Kritik am Kölner Bürgerrat festhalten, sowohl inhaltlich als auch auf das Format bezogen. Explizit herausgestellt wurde die erhöhte politische Legitimität auf Quartiersebene. Kritisiert wurden die verhältnismäßig hohen Kosten sowie die Frage nach der Anbindung und Umsetzung seitens der Politik aufgrund der angespannten finanziellen und personellen Lage.

Mit Blick auf den weiteren Beratungsgang zu den Empfehlungen des Bürgerrates „Mobil im lebenswerten Quartier“ wird zu beobachten sein, wie die Empfehlungen in die Kölner Mobilitätsgestaltung eingehen. Die Stadt hat sich hier – wie eingangs beschrieben – einen Maßstab gesetzt, nämlich dass das Beschlussgremium transparent macht, wie es sich mit dem Ergebnis des Bürgerrates befasst.

In der Summe hat sich der Bürgerrat „Mobil im lebenswerten Quartier“ sehr bewährt und kann – im Sinne eines Pilotprojektes – als beispielhaft für weitere losbasierte Formate gelten. Dies verdeutlichen die Empfehlungen im nachfolgenden Kapitel.

9 Qualität und Nutzen des Bürgerrates und Empfehlungen

9.1 Zusammenfassende Bewertung des Bürgerrates

In der Zusammenschau der Befunde zeigt sich, dass der Bürgerrat „Mobil im lebenswerten Quartier“ die in ihn gesetzten Erwartungen der Teilnehmenden wie auch aus Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft und die Kriterien der Evaluation insgesamt voll erfüllen konnte.

Tabelle 4 listet die Kriterien, die die Stadt Köln selber an den Bürgerrat angelegt hat, und fasst die Einschätzungen des IDPF zusammen, die sich aus den vorherigen Berichtsteilen ergeben haben (Kapitel 3)

Tabelle 4: Zusammenfassende Bewertung des Bürgerrates

	Kriterium erfüllt	Teils/teils	Kriterium nicht erfüllt
Klares Erwartungsmanagement bei Durchführenden und Teilnehmenden	x		
Thematische Eignung und Klarheit der Fragestellung	x		
Transparenz des themen- und zielgruppenspezifisch konzeptionierten Losverfahrens	x		
Abbau von Teilhabebarrrieren und die konkrete Zugänglichkeit des Bürgerrates	x		
Angemessene Orte und Zeiten für die Bürgerratssitzungen		x	
Hinreichenden zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen		x	
Hohe Moderations- und Methodenkompetenz in Verwaltung und Durchführungskonsortium	x		
Angenehme, wertschätzende Atmosphäre und Kommunikation	x		
Befähigung aller teilnehmenden Bürger*innen zu Beratung und Entwicklung von Maßnahmen und Empfehlungen	x		
Zielgruppengerechte und niedrigschwellige Informationen zu Thema und Fragestellung	x		
Aufbau von Vertrauen zwischen den drei Beteiligten Politik, Verwaltung und Stadtgesellschaft und zum Bürgerrat	x		
Transparenz und Nachvollziehbarkeit des gesamten Bürgerratsprozesses	x		
Für das Beschlussgremium ist transparent und nachvollziehbar, wie und warum die Empfehlungen oder Vorschläge des Bürgerrates entwickelt worden sind.	x		
Das Beschlussgremium macht transparent, wie es sich mit dem Ergebnis des Bürgerrates befasst.	x		

9.2 Empfehlungen

Entsprechend der umfassenden Erfüllung der Maßstäbe für gute Bürgerräte empfiehlt das Evaluationsteam des IDPF die weitgehende Beibehaltung der hier erprobten Prozesse für zukünftige losbasierte Projekte der Bürgerbeteiligung in Köln. Die Übertragbarkeit und Skalierbarkeit der Prozesse sind durchaus gegeben. Optimierungspotentiale gibt es in folgenden Bereichen: Beim Teilnahmemanagement und dessen administrativen Aufwand, bei der Moderation in Kleingruppen, bei der Information und den Expert:innen-Inputs wie auch bei den Räumen und deren Akustik (wiederum vor allem für die Kleingruppen). Im Sinne des Erhalts der hohen Qualität des Durchführungsprozesses und seiner Optimierung geben wir mit Blick auf zukünftige losbasierte Beteiligungsformate somit folgende Empfehlungen. Diese ordnen wir entlang der Phasen des Bürgerrates.

Themenfindung und Entscheidung

Am Beginn des Bürgerrates „Mobil im lebenswerten Quartier“ steht eine transparente und durch den Rat legitimierte Entscheidung, eine deliberatives Format (Bürgerrat) mit einem fachlich drängenden Thema (Mobilitätsentwicklung in Stadtvierteln) zu kombinieren. Dieser Weg sollte grundsätzlich beibehalten werden.

Als „Regel“ für weitere Formate sehen wir, dass diese „themengetrieben“ sein sollten. Das heißt, dass zukünftige Themen auf der öffentlichen Tagesordnung der Stadtgesellschaft stehen, dass es in diesem Thema kommunale Kompetenzen und Entscheidungsspielräume gibt, dass eine Alltagsnähe und konkrete Problembetroffenheit wie auch unterschiedliche Perspektiven, Sichtweisen und gegebenenfalls Kontroversen gibt.

Entwicklung des Designs

Die Leistungsbeschreibung mit ihren klar benannten Anforderungen und der gleichzeitigen Offenheit führte nicht nur zur kooperativen Entwicklung des Bürgerratsdesigns, sondern hat auch qualifizierende Effekte für die Stadtverwaltung.

Diese Art der Ausschreibung, die kooperative Designentwicklung und Durchführung mit externen, aber auch lokal verankerten Dienstleistern sollten beibehalten werden. Sie stützen eine städtische In-House-Strategie der Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung da sie für die Qualifizierung eigener Mitarbeiter*innen zweckmäßig sind.

Die Vorgehensweise trägt dazu bei, Bürgerräte oder ähnliche (teilweise) losbasierte Beteiligungsformate unterschiedlicher Größenordnung ressourcenschonend und in Eigenregie durchführen zu können. Damit könnte ein niedriger Aufwand für und eine größere Vielfalt bei losbasierten Beteiligungsformate realisiert werden. Es empfiehlt sich aber auch – um an der aktuellen Entwicklung von Instrumenten der Beteiligung im Sinne eines permanenten Lernprozesses teilhaben zu können – immer wieder auf private und zivilgesellschaftliche Durchführungsorganisationen zuzugehen.

Teilnahmebereitschaft und -management

Insgesamt ist die erste Phase des Bürgerrates „Mobil im lebenswerten Quartier“ als ausgesprochen gelungen zu bewerten. Es hat eine hohe Teilnahmebereitschaft gegeben. Die Repräsentativität der Teilnehmenden wurde gewährleistet. Die Ansprache der Bürger*innen und die Kommunikation mit der Stadt wurde sehr positiv bewertet. Die Teilnehmenden fühlten sich über den Ablauf des Bürgerrates sehr gut informiert.

Kritisch waren in dieser Phase drei Punkte, nämlich erstens der erhebliche Verwaltungsaufwand des Teilnahmemanagements. Zweitens ist über die Barrierefreiheit des ersten Veranstaltungsortes sicher ein weiteres Mal nachzudenken. Drittens hatte die hohe Teilnahmebereitschaft den Effekt, den Anteil derjenigen zu erhöhen, die teilnahmebereit waren, aber nicht zum Zuge kamen und somit enttäuscht waren.

Der Prozess der Rekrutierung über das Los und Multiplikator*innen (zusätzlich) kann sehr gut beibehalten werden, weil er sich im Sinne hoher Teilnahmebereitschaft und weitgehender Repräsentativität der Grundgesamtheit bewährt hat.

Ebenso waren das Einladungsschreiben und die Kommunikation zwischen Teilnehmenden und Verwaltung im Vorfeld der Beratungen gelungen, sind positiv zu würdigen und beizubehalten.

Die Verwaltung sollte zukünftig im Vorherein den Aufwand für das Teilnahmemanagement höher einkalkulieren, die Personalressourcen entsprechend vorhalten und die Arbeitsprozesse an die hohe zyklische Belastung (besonders in der Lösungs-, Rekrutierungs- und Einladungsphase) anpassen.

Für die Bürger*innen, die teilnahmebereit waren, aber nicht zum Zuge gekommen sind, sollte es, um Enttäuschung zu verringern, eine Lösung beziehungsweise eine Alternative geben. Wir denken hier an einen Pool von Bürger*innen für zukünftige losbasierte Formate.

Auch bei anderen Bürgerräten ist derzeit eine höhere Rücklaufquote zu konstatieren. Vor diesem Hintergrund und den Erfahrungen in Köln ist zu überlegen, in der ersten Runde weniger mögliche Teilnehmende auszulosen. Ein Risiko, das mit der Reduktion der ersten Ziehung aus den Meldedaten verbunden sein könnte, besteht darin, die Repräsentativität unter Umständen (etwa bei einem weniger „attraktiven“ Thema) nicht gewährleisten zu können. Da Köln den Weg gegangen ist, auch über Multiplikator*innen zu rekrutieren, schätzen wir dieses Risiko als kalkulierbar ein.

Moderation

Die transparente, schlüssigen, aktivierende und effektive Gestaltung und die hohe Moderationsqualität der Sitzungen der Plenen und Subplenien mit dem Raum für Beiträge der Teilnehmenden ist beizubehalten.

Insgesamt zeigen sich auch für die Moderation in Kleingruppen hohe Zufriedenheitswerte bei den Teilnehmenden (70 Prozent bei der dritten Befragung). Die teilnehmende Beobachtung wie Interviews bestätigen diesen insgesamt positiven Eindruck. Die Aufgabenbeschreibungen und das Zeitmanagement waren also ebenso wie die Maßgabe, nur moderationserfahrenes Personal in den Kleingruppen einzusetzen, förderlich für positive Moderationserfahrungen der Teilnehmenden in den Kleingruppen. Dazugehören auch die entsprechende gemeinsame Vorbereitung wie auch die (De-)Briefings vor Ort. Gleichwohl bleibt die mehrfach bestätigte

Beobachtung, dass die Durchführungsqualität in den Kleingruppen als unterschiedlicher wahrgenommen wurde als im Plenum.

Die Arbeitsplanung, das Zeitmanagement, der Instrumenteneinsatz und die Aufgabenbeschreibung haben sich als grundsätzlich angemessen und unterstützend für die Moderation erwiesen und sollten in ihrer Struktur beibehalten werden.

Es sollte auch beibehalten bleiben, nur moderationserfahrenes Personal einzusetzen.

Die Transparenz, dass und wie Kritik von Teilnehmenden an der Durchführung aufgenommen wird, ist zu erhöhen.

Zusätzlich zur gemeinsamen Vorbereitung und den (De-)Briefings schlagen wir zudem vor, mit einem Peer-Monitoring bei der Kleingruppenmoderation zu arbeiten. Dieses ist zwar mit zusätzlichen Ressourcen verbinden, würde aber eine zusätzliche Möglichkeit darstellen, die Durchführungsqualität insgesamt zu verbessern und anzugleichen.

Information

Die Informationsphasen und Experteninputs sind weit überwiegend als lehrreich wahrgenommen worden. Es waren auch keine Situationen oder Erfahrungen zu identifizieren, in denen Expertise sich als sachlich falsch rausgestellt hat. Verwaltung und Durchführungsteam haben großen Wert darauf gelegt, dass die Expertise a.) unterschiedliche Mobilitätsperspektiven in Stadtvierteln beleuchtet, dass b.) die Vorträge möglichst ausgewogen sind, dass c.) sie konkrete Beispiele und Erfahrungen darstellen und dass d.) sie entsprechend der Zielgruppe didaktisch angemessen sind. Dieser Ansatz sollte grundsätzlich beibehalten werden.

Allerdings gab es in Umfrage, teilnehmender Beobachtung und Interviews auch einige (kleinere) Kritikpunkte, die sich jedoch nicht zu einem einheitlichen Bild fügen. Die Vorträge wurden von einer Minderheit der Teilnehmenden nicht als ausgewogen wahrgenommen. Die Vorträge hatten nicht durchgängig eine hohe didaktische Qualität. Die Beispiele wurden zu wenig für die Entwicklung der Maßnahmen in den Kleingruppen genutzt.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, die Zeiten der Vorträge und Inputs „von vorne“ stärker mit Kleingruppenphasen abzuwechseln und mehr Selbstlernphasen auf Grundlage digitaler Lernangebote einzuführen, die gesichert faktentreu, zielgruppenspezifisch, barrierefrei und multiperspektivisch sind.

Die Praxis, städtischen Mitarbeiter*innen als Tisch-Expert*innen in den Kleingruppen einzusetzen, hat sich – wegen der ausgeübten Zurückhaltung – bewährt und sollte beibehalten werden.

Räume

Die Räumlichkeiten für Bürgerräte haben zwei Anforderungen zu genügen, nämlich erstens repräsentativen Zwecken, mit denen Teilnahmebereitschaft und Engagement der Teilnehmenden öffentlich gewürdigt werden. Zweitens sollten sie konzentriertes und produktives Arbeiten in Plenen und Kleingruppen ermöglichen. Beim Bürgerrat Köln „Mobil im lebenswerten Quartier“ waren die Räume für die Repräsentation angemessen und gut gewählt. Auch die Arbeit in den Plenen (Vorstellungen des Ablaufes, Inputs, Diskussion) konnten gut bewältigt werden. Für die Kleingruppenarbeit waren sie aufgrund der anstrengenden und störenden Akustik weniger gut geeignet. (Nicht nur) beim Bürgerrat Köln „Mobil im lebenswerten Quartier“ hat sich gezeigt, dass mobile Raumteiler und Stellwände nicht hinreichend sind, um eine konzentrierte Arbeitsatmosphäre zu schaffen.

Insofern wir auch von keinen anderen funktionierenden Raumteilungen (etwa In-Door-Zelten) berichten können, raten wir dazu, sich diese genannte Restriktion (auch im Sinne der Barrierefreiheit) im vornherein stärker bewusst zu machen und stets abgetrennte Räume anzubieten. Gegebenenfalls wäre auch die Vergrößerung der Kleingruppen in Kauf zu nehmen. Witterungs- und umfeldbedingt ist es auch möglich, außerhalb von geschlossenen Räumen zu beraten. Dies kann aber wiederum andere Probleme der Barrierefreiheit mit sich bringen.

10 Literaturverzeichnis

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- Beierlein, C., Kovaleva, A., Kemper, C. J., und Rammstedt, B. (2012). *Ein Messinstrument zur Erfassung subjektiver Kompetenzerwartungen: Allgemeine Selbstwirksamkeit Kurzskala (AKSU)*. (GESIS-Working Papers, 2012/17). Mannheim: GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-292351>.
- Brown, M. (2018) 'Deliberation and Representation', in A. Bächtiger et al. (Hrsg.) *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford; New York: Oxford University Press, S. 171–186.
- Bua, A. (2019). *Handbook of democratic innovation and governance*.
- Caluwaerts, D., und Reuchamps, M. (2018). *The Legitimacy of Citizen-led Deliberative Democracy: The G1000 in Belgium* (1. Aufl.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315270890>.
- Caluwaerts, D., und Reuchamps, M. (2023). 18 Evaluating citizens' assemblies: Criteria, methods and tools. In *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies* (S. 239–256). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110758269-020>.
- Carson, L. (2007). Creating Democratic Surplus through Citizens' Assemblies. *Journal of Deliberative Democracy*, 4(1). <https://doi.org/10.16997/jdd.64>.
- Cooper, E. (2014). Die demokratische Wirksamkeit von Planungszellen und Citizens' Juries: Ein deutsch-britischer Vergleich aus der Sicht von Praktikern. In H. L. Dienel, K. Franzl, R. D. Fuhrmann, H. J. Lietzmann, und A. Vergne (Hrsg.), *Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren. Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten*. Oekonom.
- Curato, N., Dryzek, J. S., Ercan, S. A., Hendriks, C. M., und Niemeyer, S. (2017). Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research. *Daedalus*, 146(3), 28–38. https://doi.org/10.1162/DAED_a_00444.
- Curato, N., Farrell, D.M., Geissel, B., Grönlund, K., Mockler, P., Pilet, J., Renwick, A., Rose, J., Setälä, M., und Suiter, J. (2021) *Deliberative mini-publics: core design features*. Bristol: Bristol University Press.
- DeGEval Gesellschaft für Evaluation e.V. (2016). *Standards für Evaluation*.
- Dryzek, J.S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019925043X.001.0001>.
- Dryzek, J. S., Bächtiger, A., Chambers, S., Cohen, J., Druckman, J. N., Felicetti, A., Fishkin J.S., Farrell, D.M., Fung, A., Gutmann, A., Landemore, H., Mansbridge J., Marien, S., Neblo, M. A., Niemeyer, S., Setälä, M., Slothuus, R., Suiter, J., Thompson, D., und Warren, M.E. (2019). The crisis of democracy and the science of deliberation. *Science*, vol. 363, S. 1144–1146. <https://doi.org/10.1126/scienceaaw2694>.
- Eight ways to institutionalise deliberative democracy—OECD*. (o. J.). Abgerufen 27.03. 2024, von <https://www.oecd.org/gov/open-government/eight-ways-to-institutionalise-deliberative-democracy.html>.
- Elstub, S., und Escobar, O. (2019). *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Edward Elgar Publishing Ltd. <https://doi.org/10.4337/9781786433862>.
- Elstub, S., und Mclaverty, P. (2014). Deliberative democracy: Issues and cases. *Deliberative Democracy: Issues and Cases*, 227.

- Farrell, D. M., Suiter, J., Harris, C. (2019). 'Systematizing' constitutional deliberation: the 2016-18 citizens' assembly in Ireland. *Irish Political Studies*, 34(1), 113-123. <https://doi.org/10.1080/07907184.2018.1534832>.
- Fishkin, J.S. (1991) *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven; London: Yale University Press.
- Fishkin, J. S. (2018). *Democracy When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics Through Public Deliberation*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198820291.001.0001>.
- Flanigan, B., Gölz, P., Gupta, A., Hennig, B., und Procaccia, A. D. (2021). Fair algorithms for selecting citizens' assemblies. *Nature*, 596(7873), 548–552. <https://doi.org/10.1038/s41586-021-03788-6>.
- Geißel, B., Dean, R., Jung, S., und Wipfler, B. (2019). *Evaluationsbericht*. Abgerufen 11.06.2024, von <https://demokratie.buergerrat.de/dokumentation/evaluationsbericht/>.
- Geißel, B., und Newton, K. (2012). *Evaluating democratic evaluations*.
- Grönlund, K., Bächtiger, A., Setälä, M. (2014). *Deliberative Mini-Publics – Involving Citizens in the Democratic Process*. ECPR Press.
- Jacquet, V. (2017). Explaining non-participation in deliberative mini-publics. *European Journal of Political Research*, 56(3), 640–659. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12195>.
- Karjalainen, M., und Rapeli, L. (2015). Who will not deliberate? Attrition in a multi-stage citizen deliberation experiment. *Quality and Quantity*, 49(1), 407–422. <https://doi.org/10.1007/s11135-014-9993-y>.
- Karpowitz C., und Raphael, C., (2016) "Ideals of Inclusion in Deliberation", *Journal of Public Deliberation* 12(2). doi: <https://doi.org/10.16997/jdd.255>.
- Kirby, N., Freier, A. N., Renn, O., Lietzmann, H. J., Oppold, D., Scheidemantel, K., und Döring, M. (2021). *EVALUATION DES BÜRGERRATES DEUTSCHLANDS ROLLE IN DER WELT. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation*. <https://doi.org/10.25926/HJQY-X361>.
- Krenzer, S., und Socher, S. (2024). *Kommunale Bürgerräte organisieren. Handbuch für den Weg von der ersten Idee bis zur Verwendung der Empfehlungen* (1. Aufl.). Herausgeber: Mehr Demokratie e.V., IDPF Wuppertal, RIFS Potsdam. Abgerufen 11.06.2024, von <https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/handbuch-kommunale-buergerraete.pdf>.
- Kuder, T., und Ritzi, C. (2013). Die Wirkung der Mitwirkung: Dialog im Stresstest. *Raum-Planung*, 170, 16–20.
- Landemore, H (2013). Deliberation, cognitive diversity, and democratic inclusiveness: an epistemic argument for the random selection of representatives. *Synthese* S.190, S.1209–1231. <https://doi.org/10.1007/s11229-012-0062-6>.
- Landesregierung Baden-Württemberg. (2022). *Anordnung des Staatsministeriums über die Errichtung einer nicht-rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Beratungseinheit Service-stelle Dialogische Bürgerbeteiligung Baden-Württemberg“ vom 22.Juli 2022. Abgerufen 11.06.2024, von* https://www.landesrecht-bw.de/jportal/docs/anlage/ad/bw/pdf/VerkBI/GBI/bw_gbl_2022S432B434a_H26.pdf.
- Mansbridge, J. (1999). Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent "yes." *The Journal of Politics*, S. 61, S. 628-657.
- McLaughlin, J. A., und Jordan, G. B. (2015). Using Logic Models. In *Handbook of Practical Program Evaluation* (S. 62–87). John Wiley und Sons, Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781119171386.ch3>.

- Milbrath, L. W., und Goel, M. L. (1977). *Political participation: How and why do people get involved in politics?* (2d ed). Rand McNally College Pub. Co.
- Minsart, E., und Jacquet, V. (2023). 21 The impact of citizens' assemblies on policymaking: Approaches and methods. In M. Reuchamps, J. Vrydagh, und Y. Welp (Hrsg.), *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies* (S. 283–294). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110758269-023>.
- Niemeyer, S., Veri, F., Dryzek, J. S., und Bächtiger, A. (2024). How Deliberation Happens: Enabling Deliberative Reason. *American Political Science Review*, 118(1), 345–362. <https://doi.org/10.1017/S0003055423000023>.
- OECD (2021a). *Eight ways to institutionalise deliberative democracy* (OECD Public Governance Policy Papers 12; OECD Public Governance Policy Papers, Bd. 12). OECD. <https://doi.org/10.1787/4fcf1da5-en>.
- OECD (2021b), Evaluation Guidelines for Representative Deliberative Processes, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/10ccbfcf-en>.
- Parkinson, J. (2006) *Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>.
- Pateman, C. (2012). APSA Presidential Address: Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10(1), 7–19.
- Pow, J., van Dijk, L., und Marien, S. (2020) 'It's Not Just the Taking Part that Counts: "Like Me" Perceptions Connect the Wider Public to Minipublics', *Journal of Deliberative Democracy*, 16(2), S. 43–55. Available at: <https://doi.org/10.16997/jdd.368>.
- Renn, O., Wachinger, G., und Benighaus, C. (2016). *Bürgerbeteiligung Konzepte und Lösungswege für die Praxis*. Wolfgang Metzner Verlag.
- Setälä, M. (2011). The role of deliberative mini-publics in representative democracy: Lessons from the experience of referendums. *Representation*, 47(2), 201–213. <https://doi.org/10.1080/00344893.2011.581080>.
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation* (1. Aufl.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511609848>.
- Stockmann, R. (Hrsg.). (2022). *Handbuch zur Evaluation: Eine praktische Handlungsanleitung* (2. überarbeitete und erweiterte Auflage). Waxmann. <https://elibrary.utb.de/doi/book/10.31244/9783830996026>.
- Vetter, A., und Goldberg, S. (2022). ‚Nutzen-‘ und ‚Kostenbewertungen‘ dialogischer Bürgerbeteiligung bei lokalen Infrastrukturprojekten aus Sicht der Bürgerschaft, der Verwaltung und der Politik. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 15(2), 452–472. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i2.01>.
- Vrydagh, J. (2022). Measuring the impact of consultative citizen participation: Reviewing the congruency approaches for assessing the uptake of citizen ideas. *Policy Sciences*, 55(1), 65–88.

11 Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

11.1 Abbildungen

Abbildung 1: Anzahl losbasierter Bürgerräte in Deutschland 2000-2024 (Datenbank Bürgerräte).....	4
Abbildung 2: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Der Bürgerrat als positive persönliche Erfahrung.....	9
Abbildung 3: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Zufriedenheit mit den Empfehlungen des Bürgerrates	10
Abbildung 4: Vergleich der (vorläufigen) Ergebnisse mit den eigenen Erwartungen durch die Teilnehmenden im Vergleich zwischen zweiter und dritter Teilnehmendenbefragung.....	11
Abbildung 5: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Einschätzungen des Einflusses der Empfehlungen.....	12
Abbildung 6: Die Teilnehmenden der Befragungen nach Erwerbstätigkeit	18
Abbildung 7: Angaben zu persönlichen Beweggründen für die Teilnahme am Bürgerrat	20
Abbildung 8: Bewertung des Einladungsschreibens.....	21
Abbildung 9: Bewertung der Informationen zum Ablauf der Veranstaltung	22
Abbildung 10: Beurteilung der Diskussionsqualität durch die Teilnehmenden	24
Abbildung 11: Bewertung der Akzeptanz der eigenen Argumente in den Kleingruppen	25
Abbildung 12: Zufriedenheit mit dem Ablauf des Bürgerratsprozesses	28
Abbildung 13: Zufriedenheit mit der Organisation des Bürgerrates insgesamt	29
Abbildung 14: Zufriedenheit mit der Moderation auf den verschiedenen Gruppenebenen ...	30
Abbildung 15: Bewertung der Strukturierung der Sitzungen der Kleingruppenmoderation ...	34
Abbildung 16: Beurteilung der Nützlichkeit der Hilfsmittel in den Kleingruppen	35
Abbildung 17: Beurteilung der Inputs der Expertinnen und Experten durch die Teilnehmenden	37
Abbildung 18: Bewertung der Beteiligung städtischer Mitarbeiter*innen als Tischexpert*innen	39
Abbildung 19: Gesamtbewertung durch die Teilnehmenden: Bewertung des Themas „Mobilität im Quartier“ für den Bürgerrat.....	40

11.2 Tabellen

Tabelle 1: Übersicht Kriterien der Evaluation von Bürgerräten (nach OECD 2021b, Dienel & Lietzmann 2014).....	5
---	---

Tabelle 2: Kriterien für die Zusammensetzung des Bürgerrates.....	14
Tabelle 3: Soziodemographische Merkmale der Teilnehmenden aus der Teilnehmendenbefragung (n=56)	16
Tabelle 4: Zusammenfassende Bewertung des Bürgerrates.....	45