

Hamburger Bürger:innen-Beteiligungsbericht 2020 veröffentlicht

Eine kritische Analyse

Endlich! Zum ersten Mal hat sich die Hamburger Verwaltung mit dem Thema Bürgerbeteiligung systematisch befasst. Der erste Bürger:innen-Beteiligungsbericht Hamburgs¹ der Behörde Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke zeigt, ob, wo, in welchen Themenfeldern und wie Bürgerbeteiligung stattfindet. Die Lektüre ist sehr aufschlussreich und lässt eine zusammenfassende Bewertung plakativ in Schlagworten etwa wie folgt zu: fehlender Überblick über Beteiligungsmöglichkeiten; wenig bekannte Gremien; Beteiligung nur, wenn es gesetzlich gefordert ist; oft althergebrachte Formate; starre Gremienbesetzungen; mangelnde Repräsentation; Silos mit wenig Vernetzung; wenige Themen; keine Evaluationen; reformbedürftig – aber auch einige ermunternde Innovationen sind zu finden.

→ *Es gibt noch viel zu tun!*

Wir begrüßen, dass diese Analyse die Grundlage für die Konzeption und Ausgestaltung der Ansprechstelle für Bürger:innenbeteiligung für die nächsten Jahre liefern soll. Eine solche Stelle benötigt Hamburg unbedingt. Auf die Anforderungen an ein solches Kompetenzcenter gehen wir weiter unten ein.

Bürgerbeteiligung ist demokratisches Gebot und Versprechen zugleich

In entwickelten Demokratien ist Bürgerbeteiligung kein optionales Luxus-, Unterhaltungsinstrument oder modische Politikdekoration, sondern längst ein **Grundprinzip guter Regierungsführung**. Deutschland hat sich international mehrfach zur Bürgerbeteiligung verpflichtet, so z.B. durch die **Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen** mit der **Agenda 2030** (Ziel 16 der Agenda 2030) sowie durch den Beitritt in die **Open Government Partnership**. Beide gelten ausdrücklich **auf allen Regierungsebenen**. Beide umfassen auch **alle Politikbereiche**. Von dem modernen Anspruch an demokratischer Beteiligung sind wir in Deutschland weiter entfernt als die meisten unserer EU-Nachbarstaaten. Dies trifft auch auf Hamburg zu.

Der Bürger:innenbeteiligungsbericht belegt eindrucksvoll die traditionelle Grundhaltung der Freien und Hansestadt Hamburg zur Bürgerbeteiligung:

Auf **Landesebene** hat Hamburg von Bürgerbeteiligung nie allzu viel gehalten. Bürgerinnen und Bürger sollen sich nicht in Landesangelegenheiten einmischen, es sei denn höherrangige Gesetze wie etwa das Baugesetzbuch schreiben es vor. Ansonsten sollen sie sich bestenfalls mit ihrer unmittelbaren Wohnumgebung befassen, ganz nach dem Teilen-und-Herrschen-Prinzip. Aber selbst da behält sich das Land eine Evokation vor, wenn die Bürger eine andere Sicht auf die Entwicklung ihrer Lebensumgebung haben als die zentrale Fachbehörde. Hamburger haben diesbezüglich ein schwächeres Los gezogen als Leute in kleinen oder mittleren Gemeinden oder Großstädten Deutschlands.

Diese Grundhaltung wirkt sich nicht nur räumlich aus, sondern schränkt auch die **Themenfelder** ein, auf die Hamburgerinnen und Hamburger einwirken dürfen: Stadtplanung und neuerdings stellenweise Verkehrsplanung. So gilt denn auch die Stadtwerkstatt als das Vorzeigebeteiligungsinstrument der Hansestadt. Aber bei **großen Zukunftsthemen**, die schon lange auf Lösungen warten, verlässt sich die Stadt allein auf ihre zentralen Fachbehörden: Klimawandel,

¹ <https://www.hamburg.de/contentblob/15316908/00311f69c0af78c556c50c24c18f193d/data/bericht-buerger-innenbeteiligung.pdf>

Gesundheit, Artenschutz, Transformation der Wirtschaft, der Arbeit, der Bildung, Digitalisierung, Umgang mit der Polarisierung in der Gesellschaft, Zukunftsängste und Angriffe auf die Demokratie. Alles Themen, die nur gemeinsam mit der Bevölkerung nachhaltig lösbar sind. Diese fundamentalen Fragen erfordern **kohärente, ressortübergreifende Lösungsansätze**, zu denen gerade die Bürgerinnen und Bürger beitragen können und wollen².

Es weht längst ein neuer Wind ... auf Bundesebene und anderswo...

*„Mehr denn je benötigen die Regierungen und die Bürger*innen öffentliche Institutionen, die in der Lage sind, schwierige Politikfragen zu antizipieren und auf kohärente und effiziente Weise im öffentlichen Interesse zu beantworten“,*

so die frische Veröffentlichung der „**OECD Eckpunkte für gute Regierungsführung**“³. Aufbauend auf bestehenden OECD-Rechtsstandards für öffentliche Governance und Erkenntnissen der letzten zehn Jahre aus breit angelegten Konsultationen mit den OECD-Staaten, internationalen Organisationen, der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit postuliert das Eckpunktepapier,

*„dass effektive demokratische Institutionen den Kern pluralistischer Demokratien bilden und nicht nur für Reformen unerlässlich sind, sondern vor allem auch für die Beteiligung der Bürger*innen an offenen, gerechten, inklusiven sowie gemeinwohlorientierten Entscheidungsprozessen, die letztlich dem Wohlergehen und Wohlstand aller dienen.“*

Das Papier liefert „*einen Leitfaden, der sie dabei unterstützen soll, ihre wichtigsten institutionellen Strukturen und Entscheidungsprozesse im aktuellen Politikumfeld so zu gestalten, dass bessere Ergebnisse für die Menschen erzielt werden können.*“

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), in der sich 38 Staaten, die sich der Demokratie und Marktwirtschaft verpflichtet fühlen, hat nicht nur die o.g. Eckpunkte zur guten Regierungsführung, sondern eine sehr umfangreiche **Studie⁴ über Erfahrungen aus 289 deliberativen Beteiligungsverfahren** aus 20 überwiegend OECD-Mitgliedstaaten im Zeitraum 1986-2019 vorgelegt. Sie hat verschiedene Modelle bewertet und daraus Grundsätze für gute Praktiken für erfolgreiche Bürgerbeteiligung abgeleitet. Diese Vergleichsstudie über deliberative Prozesse für die öffentliche Entscheidungsfindung bestätigt auf eindrucksvolle Weise, dass der Vorschlag des Zukunftsrates genau auf dem richtigen Weg liegt.

Die Bundesregierung hat mehrere solcher deliberativen Verfahren durchgeführt, das Auswärtige Amt auch grenzüberschreitend. Die Europäische Union steht mitten in einer ganzjährigen **Konferenz zur Zukunft Europas**, das alle drei EU-Institutionen und ausgeloste Bürgerinnen und Bürger aus allen Mitgliedstaaten einbindet. Initiiert von Mehr Demokratie e.V. haben in Deutschland inzwischen drei bundesweite Bürgerräte zu den Themen Demokratie, Deutschlands Rolle in der Welt und zu Klima stattgefunden.

Erfahrungen über den Einsatz solcher *konsultativen* Beteiligungsmethoden gibt es aus deutschen Kommunen bereits seit den 70er Jahren zuhauf. Auf Länderebene hat **Baden-Württemberg** aus Stuttgart²¹ gelernt und im Jahr 2011 mit der Errichtung der Position einer **Staatsrätin für**

² Geradezu irrwitzigerweise hat das Hamburgische Verfassungsgericht mit seinem Urteil aus dem Jahr 2016 mit dem Kopplungsverbot den Bürgern das themenfeld- und ressortübergreifende, kohärente Denken und Fordern in Volksinitiativen untersagt!

³ <https://www.oecd.org/development/eckpunkte-fur-gutes-verwaltungs-und-regierungshandeln-af85ee61-de.htm> (Okt 2021)

⁴ Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave. (Juni 2020). https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/verwaltungsinnovation/oeffentlichkeitsbeteiligung/OECD_Innovative_Citizen_Participation_and_New_Democratic_Ins.pdf?7qkod4

Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung wegweisende Entscheidung getroffen. Seitdem hat diese zentrale Stelle für Koordination und methodisches Knowhow der Beteiligung zahlreiche konsultative Beteiligungsverfahren durchgeführt und diese auch evaluiert. Daran sollte Hamburg Beispiel nehmen. Im Idealfall wird diese Rolle von einer unabhängigen Institution wahrgenommen.

Hamburg will sich wohl auf den Weg machen, aber...

Vor einem Jahr hat die **Hamburgische Verfassung** eine neue, etwas ätherische Formulierung für mehr **Bürgernähe** in die Verfassung aufgenommen. Liest sich wie „ein kleines Bisschen mehr Bürgerbeteiligung“. Benötigt wird aber ein grundlegender Kulturwandel, getragen von der Überzeugung, dass tragfähige, nachhaltige Lösungen nur mit Bürgerbeteiligung erzielbar sind.

Mit der Elbphilharmonie hatte Hamburg sein Stuttgart²¹. Gefragt, ob Hamburg etwas von Baden-Württemberg lernen könnte, ließ aber der Erste Bürgermeister kürzlich wissen, dass er selbst die Stadtteile besuche und so wisse, was die Leute bewegt. Ohne jeden Zweifel gibt es aber noch sehr viel, was Hamburg von den zehnjährigen Erfahrungen und Evaluationen in Baden-Württemberg und anderswo lernen kann. **Hier muss die Politik den Willen dazu wecken!**

Eine traditionelle Form der **konsultativen Beteiligung hat der rot-grüne Senat stracks abgeschafft: die Deputationen**. Die Nachteile des alten Konstruktes der Deputationen lagen auf der Hand und Modernisierung war in der Tat überfällig. Das schwächste der aufgeführten Argumente für die Abschaffung war allerdings die Kosteneinsparung. Konsultation und Demokratie gibt es nicht umsonst und sie sind das Geld wert. Gerade auf Landesebene bedeutet die ersatzlose Streichung aber, dass **ein erhebliches Loch für das Vortragen der bürgerlichen und zivilgesellschaftlichen Sichtweisen bei Entscheidungsfindung entstanden** ist, das dringend geschlossen werden muss.

...kommt nicht in die Puschen ...

Hamburg verfügt über ein in der Verfassung verankertes Instrument „**zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe**“: die **Enquete-Kommission**. Umfangreicher und bedeutsamer könnten die anstehenden Sachkomplexe kaum sein! Der Zukunftsrat Hamburg hat bereits 2019 einen Vorschlag für eine **innovative Enquete-Kommission für „Nachhaltige Zukunftsentwürfe“** vorgelegt und mit den Spitzen aller Bürgerschaftsfraktionen anfänglich erörtert. Inzwischen kann Corona kein Hindernis mehr darstellen. Bereits die Enquete-Kommission sollte die vielseitige Expertise der Bürgerinnen und Bürgern mit einbeziehen. Die großen, komplexen gesellschaftlichen Fragestellungen darüber, **wie wir lesen wollen**, betreffen alle Einwohner der Stadt.

Politischen Willen benötigt Hamburg auch beim Einsatz der **Beteiligungsinstrumente – auch digitale**. Gerade hier bestehen die großen Chancen, die Demokratie in Richtung mehr Beteiligung zu bewegen. Die Kluft, zwischen der Kommunikationserfahrungen der Bürger mit privaten Dienstleistern einerseits und mit den staatlichen Einrichtungen andererseits ist enorm gewachsen - zu Ungunsten der letzteren. Es ist unverständlich, warum Hamburg noch immer nicht die längst verfügbare, in vielen Ländern und Hunderten von Städten und Kommunen eingesetzte und bei Bedarf auf die Bedürfnisse Hamburgs anpassbare **Open Source-Software CONSUL** bislang nicht einmal erprobt. Es genügt nicht, nur Stadtplanungs-Tools und Dienstleistungen laut Online-Zugangsgesetz zu digitalisieren.

Dass die Behörde für **Stadtentwicklung und Wohnen (BSW)** als das „*Dach für informelle Beteiligung auf gesamtstädtischer und bezirklicher Ebene*“ betrachtet wird und die in der Stadt laufenden digitalen informellen Beteiligungsverfahren überblicken soll, ist zumindest den Bürgern und Bürgerinnen in Hamburg neu. Dies lässt sich gewiss mit der jahrelangen Erfahrung aus formellen Beteiligungen und mit den fehlenden Beteiligungsinstrumenten in anderen Ressorts erklären. Aber die Modernisierung, die jetzt benötigt wird, erfordert eine gesetzlich verankerte **Institutionalisierung**

der zivilgesellschaftlichen und bürgerlichen Beteiligung. Das dazu nötige methodische und koordinierende Kompetenzcenter muss **themenunabhängig** sein und die **Zuständigkeit für alle Regierungsebenen** besitzen.

Es weht ein neuer Wind... auf Bundesebene und anderswo...

Zum Abschluss des Klimabürgerrats auf Bundesebene sagte Bundespräsident a.D. Horst Köhler, der die Schirmherrschaft innehatte:

"Für mich sendet der Bürgerrat Klima eine starke Botschaft: Unterschätzt Bürgerinnen und Bürger nicht – ihre Veränderungsbereitschaft und auch ihre Bereitschaft, mitzumachen bei der Suche nach Wegen aus der Klimakrise."

In ihrer Antrittsrede kündigte die frisch gewählte Bundestagspräsidentin Bärbel Bas:

„Dafür stehe ich: dass wir in dieser Legislaturperiode eine neue Bürgernähe entwickeln – nicht nur, weil dieser Bundestag beachtlich bunt zusammengesetzt ist. Lassen Sie uns viele Menschen ansprechen, auf die Bürgerinnen und Bürger in unserem Land zugehen, vor allem auf jene, die sich von der Politik seit langem nicht mehr angesprochen fühlen. Menschen, denen „die Politik“ fremd geworden ist.“

„Das brauchen wir: Die Einladung an möglichst viele Menschen, mitzumachen. Wir haben dafür neue Beteiligungsformen: die Bürgerräte sind ein Format, das Teilhabe ermöglicht.“

Auch das **Sondierungspapier der Ampelkoalition** lässt Hoffnung aufkommen. Dass Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier gerade eine Dienstreise nach Irland unternahm, um sich dort vor Ort über die Erfahrungen mit den dortigen *Citizens Assemblies* vertraut zu machen, darf man als ein positives Zeichen werten. Er zog Resümee mit den Worten:

„Ich wünsche für uns in Deutschland auch etwas von dem irischen Mut!“

Hamburg darf nicht länger stehenbleiben, sondern muss sich auf die deliberative Welle aufschwingen und vor allem **den politischen Willen** zum Aufbruch zu einer Bürgernähe demonstrieren und sichtbar, spürbar und erlebbar werden lassen! An einem Klimabürgerrat kann die Stadt sich üben. Eine weitere gute Gelegenheit, die Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen und ressortübergreifende Kohärenz zu demonstrieren liegt in der Gestaltung des **„Hauses der digitalen Welt“**, damit es inklusiv wird und damit alle Dimensionen der Nachhaltigkeit zum Tragen kommen.

Zukunftsrat Hamburg, November 2021

Anlage: Kurzfassung des Zukunftsrats zum Bürger:innen-Beteiligungsbericht 2020