



NACHHALTIGKEITS  
FORUM  
HAMBURG

**BAUSTEINE FÜR GELEBTE TEILHABE:  
BÜRGER\*INNENBETEILIGUNG IN HAMBURG**



## BAUSTEINE FÜR GELEBTE BETEILIGUNG: STATUS QUO UND PERSPEKTIVEN VON BÜRGER\*INNENBETEILIGUNG IN HAMBURG

Konzeptpapier

### INHALT

**SIE HABEN FRAGEN UND ANREGUNGEN ZUR BÜRGER\*INNENBETEILIGUNG IN HAMBURG?  
MELDEN SIE SICH GERN BEI UNS!**



**Nachhaltigkeitsforum Hamburg**

c/o Umweltstiftung Michael Otto | Glockengießerwall 26 | 20095 Hamburg

Theresa Ruperti | Geschäftsstellenleitung  
Tel: 040 6461 7723 | [ruperti@nachhaltigkeitsforum.org](mailto:ruperti@nachhaltigkeitsforum.org)

<sup>1</sup> In diesem Konzeptpapier wird viel Wert auf eine gendergerechte Sprache gelegt. „Bürgerräte“ sind jedoch ein feststehender Begriff, daher wird hier auf das Gendern verzichtet.

# EINLEITUNG

## WORUM GEHT ES IN DIESEM KONZEPTPAPIER?

Bürger\*innenbeteiligung ist ein wichtiges Element, um die in der Agenda 2030 vereinbarten Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Denn: Nur wenn alle Menschen eine Chance zur Mitgestaltung haben, kann Nachhaltigkeit gelebte Realität werden.

Auch Hamburg hat sich zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele verpflichtet und soll gemäß Unterziel 16.7 „dafür sorgen, dass die Entscheidungsfindung auf allen Ebenen bedarfsorientiert, inklusiv, partizipatorisch und repräsentativ ist“. Es geht also darum, gemeinsam Lösungen zu finden, die Hamburg noch lebenswerter und nachhaltiger machen.

Die Stadt Hamburg hat einen Bürger\*innenbeteiligungsbericht für das Jahr 2020 veröffentlicht. Welche Schlüsse lassen sich aus dem Bericht ziehen? Wo besteht noch Handlungsbedarf, um die Beteiligung von Bürger\*innen weiter zu stärken? Und wie könnte dies geschehen? Diesen Fragen geht dieses Konzeptpapier nach.

Es gilt nun, den vorliegenden Entwurf weiter auszuarbeiten, Mitstreiter\*innen zu gewinnen und zeitnah die nächsten Schritte zur Umsetzung zu gehen. Gefragt sind hierbei die Behörden und die Verwaltung ebenso wie die Zivilgesellschaft – und damit auch Sie. Für Anregungen und Nachfragen steht Ihnen das Nachhaltigkeitsforum Hamburg gern zur Verfügung!

### WAS IST DAS NACHHALTIGKEITSFORUM HAMBURG?

Das Nachhaltigkeitsforum ist ein unabhängiges und vielfältiges Bündnis aus der Hamburger Zivilgesellschaft. Es begleitet und unterstützt die Stadt Hamburg dabei, die globalen Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen umzusetzen. Die Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft hat das Forum im Jahr 2018 ins Leben gerufen. Seitdem ist es auf über dreißig mitwirkende Organisationen herangewachsen.

Weitere Informationen finden Sie auf der Website [www.nachhaltigkeitsforum.org](http://www.nachhaltigkeitsforum.org)

# NACHHALTIGE ENTWICKLUNG UND BÜRGER\*INNENBETEILIGUNG

## DIE AGENDA 2030: EIN WELTWEITER FAHRPLAN IN EINE NACHHALTIGE ZUKUNFT

Um jedem Menschen auf unserem Planeten ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen und gleichzeitig die natürlichen Lebensgrundlagen dauerhaft zu bewahren, haben alle 193 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen 2015 die Agenda 2030 verabschiedet. Sie enthält 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung, die sogenannten Sustainable Development Goals. Bis 2030 sollen sämtliche Industrie- und Entwicklungsländer diese Nachhaltigkeitsziele umgesetzt haben.

## ZIEL 16: „FRIEDEN, GERECHTIGKEIT UND STARKE INSTITUTIONEN“

Ein zentrales Anliegen der Agenda 2030 ist es, auf globaler Ebene eine friedlichere und integrativere Gesellschaft aufzubauen. Dieser Herausforderung widmet sich Ziel 16 mit der Überschrift „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“. Das Ziel ist in zehn Unterziele gegliedert. Sie reichen von der Gewaltbekämpfung über die Verringerung von Korruption bis zum freien Zugang zu Informationen.

## UNTERZIEL 16.7: ERLÄUTERUNG DER SCHLÜSSELBEGRIFFE

Das vorliegende Konzeptpapier legt den Fokus auf das Unterziel 16.7: Die Staaten sollen dafür Sorge tragen, dass die Entscheidungsfindung auf allen Ebenen bedarfsorientiert, inklusiv, partizipatorisch und repräsentativ ist. Doch was bedeuten diese Begriffe?

- **Bedarfsorientiert**  
Beteiligungsverfahren sind an die Bedarfe der Bürger\*innen angepasst. Moderator\*innen reagieren im Prozess auf die Bedürfnisse der Bürger\*innen und gehen auf diese zu.
- **Inklusiv**  
Beteiligungsverfahren sind so gestaltet, dass jeder Mensch unabhängig von Aspekten wie Bildungsstand, Alter, Herkunft, Sprachkenntnisse oder Behinderung daran teilnehmen kann.
- **Partizipatorisch**  
Gutes Verfahrensdesign befähigt und berechtigt alle Bürger\*innen gleichermaßen dazu, an Beteiligungsprozessen mitzuwirken.
- **Repräsentativ**  
Die an einem Verfahren beteiligten Bürger\*innen sollen die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit möglichst gut abbilden.

## BETEILIGUNGSVERFAHREN: SO TRAGEN SIE ZUR NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG BEI

Warum ist es überhaupt wichtig, Bürger\*innen direkt in Verfahren einzubeziehen? Zum einen erhöht sich so die Chance, tatsächlich Fortschritte zu machen. Denn: Die Beteiligung führt dazu, dass die Akteur\*innen die Ziele mittragen und sich dadurch mehr für die Umsetzung einsetzen. Zum anderen steigt die Wahrscheinlichkeit, dass ergriffene Maßnahmen den Menschen auch wirklich dienen. Immerhin gilt es bei vielen Verfahren, ganz unterschiedliche und spezifische Bedürfnisse zu berücksichtigen, die oft nicht von außen erkennbar sind.

## BÜRGER\*INNENBETEILIGUNG: ZWEI WEGE – EIN ZIEL

Formal versteht man unter Bürger\*innenbeteiligung eine Möglichkeit zur Teilhabe, die Bürger\*innen ermächtigt, an Entscheidungen in Politik, Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Bereichen mitzuwirken. Grundsätzlich gibt es hierfür zwei Wege:

- Die **formelle Beteiligung** ist gesetzlich vorgeschrieben, ein Beispiel sind Wahlen.
- Die **informelle Beteiligung** ist nicht gesetzlich geregelt. Sie umfasst verschiedene dialogorientierte, beratende Verfahren, beispielsweise Bürgerräte, Zukunftswerkstätten oder Mediationsverfahren. Sie haben gemeinsam, dass die erarbeiteten Empfehlungen rechtlich nicht bindend sind.

Ein Pluspunkt der informellen Bürger\*innenbeteiligung ist, dass sie einen großen Spielraum bietet, verschiedene innovative Formate zu erproben. Auf diese Weise lassen sich einzelne Zielgruppen besonders genau ansprechen. Auch der Zeitpunkt der Beteiligung kann sehr frei gewählt werden. Empfehlungen – vom Nachhaltigkeitsforum Hamburg und/oder aus der Zivilgesellschaft – können hier verhältnismäßig einfach umgesetzt werden.

## INDIKATOREN: ERFOLGE MESSBAR MACHEN

Die Nachhaltigkeitsziele sind sehr allgemein formuliert. Um sie greifbar und Fortschritte messbar zu machen, wurden auf globaler, europäischer, nationaler und regionaler Ebene konkrete Handlungsempfehlungen abgeleitet. Deren Umsetzungsgrad soll jeweils anhand verschiedener Indikatoren gemessen werden. Hamburg erhebt für das Nachhaltigkeitsziel 16 bisher folgende Daten: Straftaten (je 1.000 Einwohner\*innen) und Steuereinnahmen (je Einwohner\*in). Das Unterziel 16.7 findet hier bisher keine gesonderte Berücksichtigung.



# BÜRGER\*INNENBETEILIGUNG IN HAMBURG

## STADTENTWICKLUNG GESTALTEN MIT BÜRGER\*INNENBETEILIGUNG

Um eine Übersicht über alle bestehenden Verfahren der Bürger\*innenbeteiligung in Hamburg bereitzustellen, hat die Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke (BWFG) im Jahr 2021 den Hamburger Bürger\*innenbeteiligungsbericht veröffentlicht. Die Behörde wollte damit eine zuverlässige Basis schaffen, um eine Ansprechstelle für

Bürger\*innenbeteiligung zu konzipieren und gestalten. Außerdem sollte der transparente Zugang zu Informationen Hamburger\*innen eine eigene Beteiligung erleichtern. Die Grundlage des Berichts bildete eine Umfrage der Senatskanzlei, allen Fachbehörden, Bezirksämtern und Bezirksversammlungen, an der sich insgesamt 189 Personen beteiligten.

## DER HAMBURGER BÜRGER\*INNENBETEILIGUNGSBERICHT UNTER DER LUPE

### WAS KANN DER BERICHT LEISTEN?

- Als erste Auflistung über Möglichkeiten der (informellen) Bürger\*innenbeteiligung in Hamburg ist der Bericht ein guter Ausgangspunkt für weitere Recherchen. Neben der Landesebene und Fachbehörden werden alle sieben Bezirke in den Blick genommen.
- Die Analyse der Koalitionsvereinbarungen in den einzelnen Bezirken gibt einen Überblick über die Vielfalt und unterschiedliche Schwerpunktsetzung bei der Bürger\*innenbeteiligung innerhalb der Stadt.
- Basierend auf vielen Beispielen werden Stärken und Schwächen der Hamburger Bürger\*innenbeteiligung aufgezeigt.
- Es werden bereits einige Maßnahmen zur Optimierung vorgeschlagen.

### WAS KANN DER BERICHT NICHT LEISTEN?

- Der Bericht bietet keine Informationen darüber, wie viele Teilnehmende es bei den einzelnen Beteiligungsformaten gab und wer mitgewirkt hat.
- Es erfolgt keine Evaluation der skizzierten Formate. So wird weder deutlich, ob die Teilnehmenden zufrieden mit dem Prozess waren, noch ob erarbeitete Empfehlungen umgesetzt wurden.
- Es fehlen Informationen zur Dauer und Finanzierung der einzelnen Formate. Dies wäre insbesondere für Mitarbeiter\*innen der Stadt, die selbst Beteiligungsformate planen, eine sinnvolle Ergänzung.
- Der Bericht motiviert Bürger\*innen aufgrund seines Umfangs und seiner Machart nicht dazu, sich mit eigenen Ideen einzubringen und Hamburg mitzugestalten.

## STATUS QUO DER BÜRGER\*INNENBETEILIGUNG IN HAMBURG

Im Folgenden wird der Status Quo der Bürger\*innenbeteiligung in Hamburg zur Zeit der Veröffentlichung dieses Konzeptpapiers (12/2022) ansatzweise skizziert.

### DAS WURDE BEREITS ERREICHT:

- Es gibt eine große Vielfalt an Angeboten.
- Die räumliche Nähe im Stadtstaat Hamburg erleichtert die behördenübergreifende Zusammenarbeit. Inwieweit die Möglichkeiten genutzt werden, bleibt jedoch offen.
- Mit dem Digitalen Partizipationssystem (DIPAS) ist Hamburg für digitale Beteiligungsprojekte gut aufgestellt. Der DIPAS-Navigator bietet eine gute Übersicht über aktuell laufende digitale Beteiligungsverfahren. Aufgrund der Komplexität und Darstellung der Inhalte ist er jedoch eher für Personen mit Beteiligungserfahrung geeignet. Zudem sind analoge Beteiligungsformate und Veranstaltungen noch nicht darin abgebildet. Auch könnte die Definition von Fachbegriffen die Handhabung noch weiter vereinfachen.
- Es gibt in allen Bezirken eine große Bereitschaft, informelle Bürger\*innenbeteiligung weiterzuentwickeln. Dies gilt insbesondere in Eimsbüttel, Nord und Harburg.
- Zahlreiche Verwaltungsmitarbeiter\*innen befassen sich mit Beteiligungsformaten und verfügen über ein hohes methodisches Fachwissen.
- Die Koordinierungsstelle Stadtwerkstatt bildet das Dach für informelle Beteiligung auf städtischer und bezirklicher Ebene und überblickt digitale informelle Beteiligungsstrategien.
- Die Stabsstelle Bürger\*innenbeteiligung und Bürgerhäuser der BWFG kümmert sich seit 2022 um die Strategie- und Methodenentwicklung sowie Fortbildung und Beratung von Mitarbeiter\*innen der Stadt Hamburg (vorrangig der Bezirksämter).

### HIER GIBT ES NOCH POTENZIAL:

- In Bezirksämtern fehlen häufig finanzielle, zeitliche und fachliche Ressourcen, um Beteiligungsformate korrekt und sinnvoll durchführen zu können.
- Unterschiedliche Interpretationen von Bürger\*innenbeteiligung führen dazu, dass die Beteiligungsstandards nicht einheitlich sind.
- Es fehlt eine Evaluation, inwieweit die Empfehlungen der Bürger\*innen berücksichtigt wurden.
- Eine Verpflichtung zur Kinder- und Jugendbeteiligung gilt bisher nur für Bezirksämter, nicht jedoch für Fachbehörden.
- Es gibt bislang keine Pilotprojekte mit dem vielfach erprobten Tool CONSUL. Hamburg setzt stattdessen auf das eigens entwickelte und sehr umfangreiche System DIPAS.
- Häufige Personalwechsel und/oder wechselnde Zuständigkeiten in den Projekten sorgen immer wieder für Wissensverlust.



# BÜRGERRÄTE

## BÜRGERRÄTE ALS STIMME DER GESELLSCHAFT

Ein Beteiligungsinstrument, das seit einigen Jahren sowohl auf kommunaler als auch auf nationaler Ebene häufig und erfolgreich genutzt wird, sind sogenannte Bürgerräte. Bürgerräte haben beratenden Charakter. Die Entscheidung, wie mit den Empfehlungen umgegangen wird, bleibt bei den demokratisch gewählten Volksvertreter\*innen. Je nach Fragestellung, Ebene der politischen Entscheidung sowie zeitlichen und finanziellen Ressourcen kann das Format sehr unterschiedlich ausgestaltet werden.

## BÜRGERRÄTE ERFOLGREICH GESTALTEN: DARAUF KOMMT ES AN

Bürgerräte eröffnen viele Chancen. Sie können helfen, dem Ansehensverlust der repräsentativen Demokratie entgegenzuwirken und politische Polarisierung zu reduzieren. Trotzdem sind sie kein Allheilmittel. Ihr volles Potenzial können Bürgerräte nur entfalten, wenn sie professionell und nach guter inhaltlicher Vorbereitung durchgeführt werden. Folgende Faktoren können zu einer erfolgreichen Umsetzung beitragen:

### 1. ROLLEN UND AUFGABEN KLAR DEFINIEREN

Bei der Konzeption, Organisation und Durchführung von Bürgerräten wirken viele Akteure zusammen. Für einen erfolgreichen Prozess ist es wichtig, dass alle eng zusammenarbeiten und ihre Aufgaben zufriedenstellend erfüllen.

Fortsetzung auf Seite 10

### DIE SIEBEN WICHTIGSTEN MERKMALE VON BÜRGERRÄTEN

1. Die Teilnehmenden werden durch ein Losverfahren bestimmt. Bei der Auswahl werden soziodemografische Daten berücksichtigt, sodass ein möglichst repräsentatives Abbild der Bevölkerung entsteht.
2. Expert\*innen informieren die Teilnehmenden über wichtige Fakten und Hintergründe zum Thema.
3. Eine professionelle und neutrale Moderation stellt sicher, dass sich alle Teilnehmenden gleichermaßen einbringen können und ihre Argumente angehört werden.
4. Es steht ausreichend Zeit für eine intensive Auseinandersetzung mit der Fragestellung zur Verfügung. Der Entscheidungsfindungsprozess erstreckt sich über mehrere Termine mit zeitlichem Abstand.
5. Es gibt klar festgelegte Kommunikations- und Entscheidungsregeln, auf die sich alle Teilnehmenden einigen.
6. Die Empfehlungen sollen einen klaren Zweck und Adressaten haben. Idealerweise werden Bürgerräte durch die (politische) Institution beauftragt, die anschließend die Empfehlungen entgegennimmt.
7. Offenheit und Transparenz im gesamten Prozess machen das Verfahren wenig anfällig für Lobbyeinflüsse. Durch die Begleitung durch die Medien wird der Prozess für die Gesamtgesellschaft sichtbar, was die Akzeptanz der Ergebnisse stärkt.

TABELLE 1: MÖGLICHE ROLLEN UND AUFGABEN IM BÜRGERRATSPROZESS

ROLLE	AUFGABEN
<b>Initiator*innen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Initiator*innen (oft zivilgesellschaftliche Akteur*innen) sollen eine enge Anbindung an die Politik erreichen, damit die Empfehlungen angenommen und umgesetzt werden.</li> <li>• Ihnen obliegt die Klärung der Finanzierung.</li> </ul>
<b>Koordinierungsteam</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Koordinierungsteam besteht aus den Initiator*innen und den wissenschaftlichen Instituten, die den Prozess steuern.</li> <li>• Es stößt den Prozess an, koordiniert und lädt Expert*innen ein.</li> </ul>
<b>Geldgeber*innen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Je nach Thema und Zuständigkeit ist eine Finanzierung durch Bund, Land oder Gemeinde möglich.</li> <li>• Alternativ kann der Bürgerrat als Pilotprojekt z.B. durch Stiftungsmittel, Spenden oder Crowdfunding finanziert werden.</li> <li>• Denkbar ist auch eine „Anschubfinanzierung“ für die ersten Projektphasen durch zivilgesellschaftliche Akteur*innen.</li> </ul>
<b>Prozessbegleitungsteam</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Prozessbegleitungsteam besteht aus Mitarbeitenden des jeweiligen Trägervereins oder der wissenschaftlichen Institute.</li> <li>• Es entwickelt das Durchführungskonzept und kümmert sich um die Zufallsauswahl der Ratsmitglieder, die professionelle Moderation der einzelnen Sitzungen sowie deren Vor- und Nachbereitung.</li> </ul>
<b>Expert*innenrunde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Expert*innenrunde setzt sich aus einer (ausgewogenen) Mischung von Expert*innen und Vertreter*innen von Interessengruppen zusammen.</li> <li>• Sie vermittelt dem Bürgerrat Wissen aus ihrer jeweiligen Perspektive. Die Vermittlung des Fachwissens erfolgt dabei möglichst niedrigschwellig, es gibt Raum für Fragen und Feedback zu den entwickelten Konzepten und Ideen.</li> </ul>
<b>Teilnehmer*innen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Kreis der Teilnehmer*innen besteht aus Bürger*innen, die anhand von standardgewichteten Kriterien ausgelost werden.</li> <li>• Sie setzen sich intensiv mit der jeweiligen Fragestellung auseinander und erarbeiten auf dieser Basis ihre Empfehlungen.</li> </ul>
<b>Unterstützer*innenkreis (optional)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Unterstützer*innen (beispielsweise Medien und NGOs) begleiten den Prozess, kommunizieren den Prozess und Ergebnisse in die breite Bevölkerung und setzen sich dafür ein, dass die Empfehlungen berücksichtigt werden.</li> </ul>
<b>(Wissenschaftlicher) Beirat (optional)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Beirat hilft bei der Auswahl der Expert*innen und stellt Ausgewogenheit sicher.</li> </ul>
<b>Evaluationsteam (optional)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das externe Team begleitet den Prozess und übernimmt die Evaluation.</li> </ul>
<b>Adressat*in/Auftraggeber*in</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diese*r nimmt die Empfehlungen entgegen und überprüft, ob und wie sie umgesetzt werden können.</li> </ul>

## 2. DIE FRAGESTELLUNG PASSEND WÄHLEN

Bürgerräte sind ein Format, das sich für die Bearbeitung sehr grundsätzlicher, aber auch ganz gezielter Fragestellungen eignet. Je genauer die Fragestellung, desto konkreter sind in der Regel auch die vorgeschlagenen Lösungsansätze. Dies erhöht die politische Anschlussfähigkeit und macht eine Umsetzung wahrscheinlicher, was wiederum wichtig ist, um Enttäuschung zu vermeiden. Zu eng darf die Fragestellung jedoch auch nicht sein, um den Teilnehmenden genügend Raum für die kreative Entwicklung neuer Lösungen zu geben.

## 3. FÜR EIN BREITES STIMMUNGSBILD SORGEN

Politische Beteiligung kann nie vollkommen repräsentativ sein – dennoch ist es ein wichtiges Ziel, möglichst viele unterschiedliche Stimmen zu hören und Prozesse so zu gestalten, dass sie diesem Ideal möglichst nahekommen. Bürgerräte setzen hierzu auf das Losverfahren. Durch die Zufallsauswahl sollen möglichst alle Bevölkerungsgruppen eingebunden werden und so Lösungen von hoher Qualität und mit breiter Akzeptanz gefunden werden.

Eine weitere Maßnahme, um ein möglichst repräsentatives Bild zu erreichen, ist eine entsprechende Auswahl der Expert\*innen. Diese sollten eine möglichst große Vielfalt widerspiegeln, beispielsweise hinsichtlich Geschlechts,

### CHECKLISTE FÜR EINE SINNVOLLE THEMENWAHL

- Das Thema ist von großem öffentlichem Interesse.
- Es lässt sich ein konkreter Bezug von der Lebenswelt der Bürger\*innen zum Thema herstellen. Dies erhöht nicht nur das Interesse am Thema, sondern ermöglicht den Teilnehmenden auch, an eigene Erfahrungen anzuknüpfen.
- Es gibt eine kontroverse Diskussion mit diversen Handlungsmöglichkeiten um das Thema.
- Es besteht eine gewisse Dringlichkeit sich mit dem Thema zu befassen.
- Das Thema ist klar eingegrenzt. Die Formulierung ist konkret und gut greifbar.
- Der oder die Adressat\*in hat einen großen Handlungsspielraum in Bezug auf das Thema.

Herkunft und Expertise. Darüber hinaus können besonders betroffene Menschen als Alltagsexpert\*innen von ihren Erfahrungen berichten, um diese Sichtweisen stärker in den Fokus zu rücken, zum Beispiel Obdachlose oder Menschen mit Fluchterfahrung.



## 4. VERBINDLICHKEIT UND ANSCHLUSSFÄHIGKEIT DER EMPFEHLUNGEN SICHERSTELLEN

Die im Bürgerrat erarbeiteten Empfehlungen müssen eine parlamentarische Wahrnehmung haben. Gleichzeitig sollte den Teilnehmenden jederzeit klar sein, dass ein Bürgerrat keine Entscheidungsmacht hat. Um die Anschlussfähigkeit der Empfehlungen zu erhöhen, sollten folgende Punkte unbedingt bereits bei der Planung diskutiert und festgelegt werden:

### • Formulierung der Empfehlungen

Um die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung zu erhöhen, sollten politische Akteure verschiedener Ebenen sowie die zuständigen Fachverwaltungen im gesamten Prozess involviert sein. Die Empfehlungen sind als konkrete Lösungsansätze zu formulieren, die sich weiterentwickeln und umsetzen lassen. Jede Empfehlung sollte nur eine Forderung enthalten. Optimalerweise unterstützt ein Redaktionsteam die Teilnehmenden bei der Formulierung. Aus den Empfehlungen Gesetze, Verordnungen oder Maßnahmen zu entwickeln, obliegt der Politik beziehungsweise den zuständigen Fachbehörden.

### • Parlamentarische Befassung

Es sind verschiedene Wege für die parlamentarische Befassung denkbar. So können die Empfehlungen zum Beispiel an den oder die Präsident\*in übergeben, als Druck veröffentlicht oder in einer öffentlichen Anhörung beraten werden.

### • Wertschätzung der Teilnehmenden

Es ist wichtig, dass sich die Bürger\*innen ernstgenommen fühlen. Dies lässt sich durch den direkten Austausch der Teilnehmenden mit den Entscheidungsträger\*innen erreichen. Der persönliche Kontakt steigert das Verständnis für die Arbeit der Politiker\*innen und der Verwaltung, das Vertrauen in die Institutionen wird gestärkt. Auch hier gibt es zahlreiche Möglichkeiten. Denkbar ist zum Beispiel die Übergabe der Empfehlungen auf einem Empfang, zu dem die Teilnehmende des Bürgerrats eingeladen werden.

### • Prinzip des „Comply or Explain“ („Befolgen oder Erklären“)

Politik oder Verwaltung können sich selbst zur „Comply or Explain“-Regel verpflichten. Demnach kann eine formulierte Empfehlung befolgt oder abgelehnt werden. Dabei gilt: Eine Ablehnung muss öffentlich erklärt und begründet werden.

### STRATEGIEN FÜR EINE BREITE BETEILIGUNG

Oft erreichen Beteiligungsangebote vor allem jene Bürger\*innen, die ohnehin engagiert und privilegiert sind. Die Forschung zeigt, dass insbesondere niedrige formale Bildungsabschlüsse, geringes Einkommen, kulturelle Differenz zum vorherrschenden Mainstream sowie besondere Teilhabebedürfnisse – etwa körperliche oder psychische Beeinträchtigungen – die Beteiligungswahrscheinlichkeit verringern.

Anhand der Verfahrensgestaltung sowie der Auswahl passender Formate und Methoden ist es möglich, auf offene und versteckte Bedürfnisse einzugehen und so mögliche Teilnahmebarrieren abzubauen. Einige Beispiele:

- Fehlende finanzielle Möglichkeiten lassen sich unter anderem mit der Erstattung von Fahrtkosten und der Auszahlung eines Sitzungsgeldes ausgleichen, sprachliche Hindernisse durch Übersetzungen und mehrsprachige Paten.
- Mangel an politischem Interesse, lässt sich dieses beispielsweise durch Herstellung eines Bezugs zur eigenen Lebenswelt und den Verzicht auf „Behördendeutsch“ wecken.
- Mögliche Zweifel, etwas bewirken zu können, können mit Transparenz und positiven Beteiligungserlebnissen beigelegt werden.
- Fehlen Zugänge zu Informationen, Netzwerken und politisch aktiven Menschen, können persönliches Aufsuchen der potenziellen Teilnehmenden sowie ein niedrigschwelliger Einstieg dank Visualisierungen und attraktiver Aufbereitung der Informationen helfen.

Gleichzeitig dürfen die Erwartungen an den Erfolg einzelner Maßnahmen nicht zu hoch sein, um Enttäuschungen zu vermeiden. Umso wichtiger ist es, konkrete Ergebnisse von Beteiligungsprojekten sichtbar zu machen, denn als erfolgreich wahrgenommene Projekte beeinflussen in hohem Maße die weitere Beteiligungsbereitschaft.

### • Evaluation der Ergebnisse

Damit nachvollziehbar ist, ob und inwiefern die Empfehlungen umgesetzt werden, ist ein sogenannter Umsetzungsbericht sinnvoll.

# EIN BÜRGERRAT FÜR HAMBURG!

## MEHR BÜRGERBETEILIGUNG FÜR EINE NACHHALTIGE STADT

Was kann Hamburg nun konkret tun, um die Beteiligung von Bürger\*innen weiter zu stärken? Auf Basis des vorliegenden Konzeptpapiers spricht sich das Nachhaltigkeitsforum Hamburg dafür aus, dass ein Bürgerrat für Hamburg ins Leben gerufen wird. Nach unserer Überzeugung kann der Einsatz dieses wirkungsvollen

Instruments auch hier dabei helfen, Antworten auf komplexe Kernfragen unserer Zeit zu finden und insbesondere dazu beitragen, die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen zu erreichen. Folgende Ziele eignen sich besonders gut für die Bearbeitung durch einen Bürgerrat.



### NACHHALTIGKEITSZIEL 1: „KEINE ARMUT“

Das Thema Armut hat eine große gesellschaftliche Relevanz. Besondere Dringlichkeit erhält es durch die Inflation und die Energiekrise infolge des Ukraine-Kriegs.



### NACHHALTIGKEITSZIEL 4: „HOCHWERTIGE BILDUNG“

Kitas, Schulen und Hochschulen sind ein wichtiger Kompetenzbereich des Landes, damit gibt es hier einen großen Gestaltungsspielraum. Zudem existieren viele Kontroversen, beispielsweise um Ganztagsbetreuung. Obwohl das Thema viele Menschen direkt betrifft, ist es in der öffentlichen Diskussion derzeit wenig präsent.



### NACHHALTIGKEITSZIEL 7: „BEZAHLBARE UND SAUBERE ENERGIE“

Viele Deutsche betrachten den Themenbereich Umwelt, Klima und Energiewende als wichtigste Herausforderung der aktuellen Zeit – und die aktuelle Energiekrise wirft viele neue Fragen auf. Das Themenfeld Infrastruktur/Energieversorgung bietet einen großen Gestaltungsspielraum auf Landesebene.



### NACHHALTIGKEITSZIEL 11: „NACHHALTIGE STÄDTE UND GEMEINDEN“

Die räumliche Nähe und Identifikation mit der Heimatstadt sorgt für einen großen persönlichen Bezug. Die Komplexität der Fragestellungen bleibt überschaubar, viele Überlegungen lassen sich an konkreten Orten festmachen und Überlegungen sind gut visualisierbar. Es gibt viel Gestaltungsspielraum auf Landesebene, aber auch auf Bezirksebene. Besonders wichtige Teilaspekte sind Mobilität und Wohnen.



### NACHHALTIGKEITSZIEL 13: „MASSNAHMEN ZUM KLIMASCHUTZ“

Das Problembewusstsein für das Thema Klimaschutz ist groß, insbesondere bei jungen Menschen. Darüber hinaus sind alle Menschen von der Klimafrage betroffen, sei es durch direkte Folgen des Klimawandels und/oder Auswirkungen von Klimaschutzmaßnahmen. Für Hamburg sind außerdem Fragen der Klimafolgenanpassung wie Hochwasserschutz und Hitzeschutz relevant. Auf Landesebene gibt es einen Gestaltungsspielraum. Relevante Akteure fordern schon länger einen Bürgerrat Klima in Hamburg.

Unabhängig von der konkreten Entscheidung für ein Thema ist es wichtig, dieses so aufzubereiten und zuzuschneiden, dass die gesellschaftliche und persönliche Relevanz deutlich und die Komplexität nicht zu groß wird. Es erscheint daher sinnvoll, Teilaspekte auszuwählen. Da es bereits Bestrebungen für einen Bürgerrat Klima gibt und sich das Thema sehr gut für die Bearbeitung durch einen Bürgerrat eignet, werden im Folgenden weitere Überlegungen zu einem Bürgerrat Klima für Hamburg angestellt.

## BÜRGERRAT KLIMA: RELEVANTE AKTEURE UND NÄCHSTE SCHRITTE

Unabhängig voneinander haben sich verschiedene Akteure in Hamburg bereits mit der Forderung nach einem Bürgerrat Klima beschäftigt, insbesondere die Patriotische Gesellschaft, der Zukunftsrat Hamburg und der Hamburger Ratschlag. Der aktuelle Stand reicht von Interessensbekundungen bis hin zur Forderung. Es bietet sich an, diese Bemühungen in Zukunft zu bündeln. Hierfür bräuchte es eine Hamburger Trägerorganisation, die sich dazu bereit erklärt. Das Nachhaltigkeitsforum Hamburg hat hierzu keine Kapazitäten.

Die gemeinsame Forderung renommierter Institutionen nach einem Bürgerrat Klima für Hamburg wäre ein starkes Signal an Politik und Verwaltung. Bestehende Netzwerke würden es vereinfachen, Einzelorganisationen anzusprechen. Außerdem bestehen bereits zahlreiche persönliche Kontakte, was eine Zusammenarbeit erleichtert. Die Patriotische Gesellschaft hat bereits ein Papier entwickelt, das hierfür als Grundlage dienen könnte.

Um die Bemühungen um einen Bürgerrat Klima für Hamburg weiter voranzubringen, wären folgende Schritte notwendig:

### 1. Formulierung einer gemeinsamen Forderung

Relevante Hamburger Netzwerke für Nachhaltige Entwicklung (Nachhaltigkeitsforum, Patriotische Gesellschaft, Zukunftsrat Hamburg und Hamburger Ratschlag) sowie weitere relevante zivilgesellschaftliche Organisationen verständigen sich darauf, gemeinsam einen Bürgerrat Klima für Hamburg zu fordern. Die Organisationen bilden zusammen einen starken Unterstützer\*innenkreis für die weitere Begleitung des Prozesses.

### 2. Benennung der Initiator\*innen

Es finden sich einige mögliche Initiator\*innen von zivilgesellschaftlicher Seite zusammen, die ein großes Interesse daran haben, den Prozess weiter voranzutreiben, und die in Kontakt mit Politik und Verwaltung treten. Idealerweise liegt die Koordination bei einer hauptamtlichen Person, die über ausreichend Zeit und Ressourcen Verfügung, um verschiedene Akteure zusammenbringen. Das Nachhaltigkeitsforum kann diese Arbeit leider nicht leisten.

### 3. Entwicklung eines Oberthemas

Gemeinsam mit Vertreter\*innen der Stadt Hamburg als Auftraggeberin wird das Oberthema des Bürger-rats Klima für Hamburg entwickelt.

### 4. Festlegen einer konkreten Fragestellung

Um vom groben Oberthema zu einer konkreten Fragestellung mit verschiedenen Themenfeldern zu gelangen, stehen zahlreiche Werkzeuge zur Verfügung, die nach den individuellen Begebenheiten und Ressourcen ausgewählt werden können.

Insbesondere der Entwicklung der Fragestellung, Definition der Themenfelder und inhaltlichen Vorbereitung ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken, denn sie haben großen Einfluss auf den Bürgerratsprozess und die erarbeiteten Empfehlungen. Bei aller Vorbereitung ist es wichtig, dass die Teilnehmende auch im Laufe des Verfahrens noch die Möglichkeit haben, neu aufgeworfene Fragestellungen zu bearbeiten und den Prozess mitzugestalten, sofern dies inhaltlich geboten ist.

Das Feinkonzept für den Bürgerrat Klima für Hamburg müssten die Durchführungsinstitutionen erstellen. Aus vergangenen Verfahren lässt sich ableiten, dass sich eine Größenordnung von etwa 100 Teilnehmenden auf Stadtebene bewährt hat. Diese Gruppengröße ist noch gut handhabbar und dabei groß genug, um die Stadtbevölkerung hinreichend repräsentativ abbilden zu können. Darüber hinaus lassen sich Ergebnisse für die Kommunikation einfach in Prozent umrechnen.

Der Bürgerrat Klima sollte als Kombination aus digitalen und analogen Formaten umgesetzt werden. Während analoge Formate insbesondere wichtig sind, um sich kennenzulernen und für die Teilnehmenden sehr motivierend sein können, erlauben digitale Formate oft konstruktive und disziplinierte Diskussionen, bei denen auch die leisen Stimmen Gehör finden. Ein ausgewogener Methoden-Mix kann den Bedürfnissen verschiedener Gruppen besonders gerecht werden.

**TABELLE 2: MÖGLICHES VORGEHEN ZUR ENTWICKLUNG EINER FRAGESTELLUNG**

	VORGEHEN	ZIELSETZUNG
<b>Schritt 1</b>	Formlose Anfrage an die Fraktionen der Bürgerschaft und Akteur*innen der Zivilgesellschaft	Beantwortung folgender Fragen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Themenfelder und Fragestellungen sind besonders relevant für Hamburg?</li> <li>• Wo liegen Entscheidungskompetenzen und wo gibt es großen Gestaltungsspielraum?</li> </ul>
<b>Schritt 2</b>	Konsultation eines wissenschaftlichen Beirats (ggf. in Zusammenarbeit mit dem bereits bestehenden Klimabeirat <sup>1</sup> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Einschätzung, ob durch die Bearbeitung eines Themenfeldes ein bedeutender Beitrag zur Lösung des Problems zu erwarten ist</li> <li>• Einschätzung, ob die Themenfelder und Fragestellungen sich für die Bearbeitung im Bürgerrat eignen</li> <li>• Ausdifferenzierung der genannten Themenfelder und Fragestellungen</li> </ul>
<b>Schritt 3</b>	Durchführung einer Fokusgruppe mit ausgelosten Bürger*innen <sup>2</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diskussion der Themenfelder/Fragestellungen</li> <li>• Möglichkeit für eigene Vorschläge zur Gestaltung der Agenda</li> <li>• Austesten, welche Themen für Bürger*innen funktionieren und wie diese auf bestimmte Werte und Themen ansprechen</li> <li>• Priorisierung der Themen/Fragestellungen</li> </ul>
<b>Schritt 4</b>	Entwicklung der konkreten Agenda durch die Durchführungsinstitute	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sicherstellung der Bearbeitbarkeit</li> </ul>

<sup>1</sup> Der Klimabeirat berät den Senat als unabhängiges wissenschaftliches Gremium bei der Umsetzung des Hamburger Klimaschutzgesetzes und des Hamburger Klimaplanes.

<sup>2</sup> Bei einer Fokusgruppe ist es im Gegensatz zu einer Umfrage möglich, eingangs zu skizzieren, wie ein Bürgerrat funktioniert und was die bisherigen Schritte waren. Darüber lässt sich überprüfen, ob die Themenfelder und Fragestellungen verständlich genug sind und zum Diskutieren anregen. Die Fokusgruppe dient quasi als Testgruppe. Zur Priorisierung der Themenfelder ist zunächst eine Aussprache und die Abwägung von Argumenten denkbar. Danach erfolgt eine Abstimmung. Eine 2,5-stündige Fokusgruppe mit zehn zufällig ausgewählten Personen sollte hierfür ausreichend sein.

# HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

## SIEBEN SCHRITTE ZUR STÄRKUNG DER BÜRGER\*INNENBETEILIGUNG IN HAMBURG

**Das Nachhaltigkeitsforum Hamburg schlägt auf Basis der vorhergehenden Analyse folgende Schritte vor:**

### 1. Entwicklung einer Beteiligungsstrategie

Hamburg braucht eine mittel- und langfristige Beteiligungsstrategie, die Begrifflichkeiten definiert, Standards festschreibt, langfristige Visionen aufzeigt, konkrete Ziele vorgibt und auch ein Evaluationskonzept enthält. Die Strategie sollte auf Landes- und Bezirksebene unter Einbeziehung von Bürger\*innen und der Zivilgesellschaft ausgearbeitet werden. Besonders wichtig ist die Entwicklung von Ideen, wie eine Kultur der Teilhabe gefördert werden kann, sodass sich Bürger\*innen und Gemeinschaften als wirkmächtig erleben. Positive Demokratie-Erlebnisse zu schaffen und Bürger\*innenbeteiligung sichtbar zu machen, ist hierbei ein zentraler Punkt.

### 2. Überarbeitung von „Hamburg gemeinsam gestalten“

Der Leitfaden „Hamburg gemeinsam gestalten“ von 2013 soll Verantwortlichen in Politik, Verwaltung und bei privaten Bauherren helfen, bei Planungsprozessen frühzeitig eine passende Form der Bürger\*innenbeteiligung zu wählen. Aktuell wird er überarbeitet, um ihn praxisorientierter zu gestalten. Bei der Neuauflage sollten zivilgesellschaftliche Organisationen beteiligt werden. Die Überarbeitung der Broschüre ersetzt allerdings nicht die Entwicklung einer Beteiligungsstrategie.

### 3. Verankerung von Inklusivität im Beteiligungsverfahren

Um Bürger\*innenbeteiligung in Zukunft noch inklusiver zu gestalten, muss ein vielfältiges und attraktives Beteiligungsangebot geschaffen werden. Wichtig ist, Bürger\*innen mit einem niedrigen Bildungsstand, mit Migrationshintergrund, mit Behinderung sowie junge Menschen einzubeziehen. Besonders vielversprechend erscheint die aufsuchende Beteiligung, deren Ziel es ist, in einem ausgewogenen Verhältnis mit Stellvertreter\*innen aller betroffenen Gruppen ins Gespräch zu kommen, um ihre Bedarfe zu verstehen und sie in der Rolle der Expert\*innen ihres Alltags ernst zu nehmen.

### 4. Installation eines Bürgerrats für Hamburg

Da das Potenzial von Bürgerräten sehr groß ist, sollten auch in Hamburg ein Bürgerrat beziehungsweise mehrere Bürgerräte ins Leben gerufen werden. Zur Bearbeitung eignen sich neben dem Thema Klimaschutz weitere Nachhaltigkeitsziele und andere wichtige Hamburger Belange. Wenn wichtige zivilgesellschaftliche Akteure ihre Kräfte bündeln, können sie diesem Ansinnen Nachdruck verleihen. Mittelfristig sollte der Bürgerrat als Beteiligungsverfahren etabliert und in einer Beteiligungsstrategie verankert werden.

### 5. Schaffung eines Visuals

Bürger\*innenbeteiligung muss im öffentlichen Raum sichtbar werden. Sinnvoll wäre dazu die Entwicklung eines Visuals. Es könnte an Orten, die durch Bürger\*innenbeteiligung mitgestaltet wurden, angebracht werden. Das Visual sollte im Stadtbild integriert sein und trotzdem einen hohen Wiedererkennungswert haben. Eine öffentlichkeitswirksame Kampagne sollte seine Einführung begleiten.

### 6. Förderung der Akzeptanz von Bürger\*innenbeteiligung

Aus den Hamburger Koalitionsvereinbarungen geht hervor, dass es seitens der Politik grundsätzlich eine positive Haltung gegenüber Bürger\*innenbeteiligung gibt. Um die Akzeptanz weiter zu fördern, muss sie einen echten Mehrwert für alle bieten und gleichzeitig (noch) bestehenden Bedenken Rechnung tragen.

### 7. Verbesserung des Wissensmanagements

Insbesondere für Mitarbeiter\*innen in den Bezirken, die für Beteiligungsverfahren zuständig sind, ist eine weitere Professionalisierung des Wissensmanagements wichtig. Sinnvoll wäre es beispielsweise, alle zwei Jahre ein Bürger\*innenbeteiligungsforum durchzuführen. Im Rahmen einer solchen zweitägigen Veranstaltung könnten sich Praktiker\*innen aus den verschiedenen Stellen austauschen, vernetzen und voneinander lernen. Zudem gäbe es Raum, um sich über neueste wissenschaftliche Erkenntnisse zu informieren und die Ergebnisse von Evaluationen zu diskutieren.

## **ANSPRECHPARTNERIN**

**Nachhaltigkeitsforum Hamburg**  
c/o Umweltstiftung Michael Otto  
Glockengießerwall 26  
20095 Hamburg

Theresa Ruperti  
Geschäftsstellenleitung  
Tel: 040 6461 7723  
[ruperti@nachhaltigkeitsforum.org](mailto:ruperti@nachhaltigkeitsforum.org)

## **IMPRESSUM**

### **Konzept**

Johanna Hansen  
Beraterin für politische  
Kommunikation

[johannahansen@posteo.de](mailto:johannahansen@posteo.de)

### **Text / Redaktion**

Catrin Meyer  
Buchstabenwerft  
PR-Redaktion und Text

[mail@buchstabenwerft.de](mailto:mail@buchstabenwerft.de)  
[www.buchstabenwerft.de](http://www.buchstabenwerft.de)

### **Grafik**

Stefanie Oehlke  
Graphic Design / Art Direction

[mail@stefanieoehlke.de](mailto:mail@stefanieoehlke.de)  
[www.stefanieoehlke.de](http://www.stefanieoehlke.de)

### **Illustrationen**

[www.istockphoto.com](http://www.istockphoto.com)