

ZERRBILDER DER REALITÄT?! – EIN ZWISCHENRUF ZUR QUALITÄT VON BETEILIGUNGSPROZESSEN

Impulsvortrag zum Podiumsgespräch des NFH
von Dr. Michael Freitag

BWFGB – B01

kurze Vorstellung des Referenten

- **Dr. Michael Freitag**, Leiter der Stabsstelle Bürger:innenbeteiligung und Bürgerhäuser der Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke
- **Aufgaben der Stabsstelle:** Strategie- und Methodenentwicklung sowie Fortbildung und Beratung von Mitarbeiter:innen der FHH (vorrangig der Bezirksämter)
- **persönlicher Erfahrungsschatz:**
 - seit 1996 praktische Umsetzung von unzähligen Beteiligungsverfahren sowie Beratung von Städten, Gemeinden und Institutionen
 - von 2010 bis 2022 Koordinator Bürger:innenbeteiligung im Bezirksamt Eimsbüttel
 - seit 2013 Fortbildung von mehreren hundert Mitarbeiter:innen der FHH zur Kinder- und Jugendbeteiligung
 - ...

Wovon wir bei der Weiterentwicklung der Bürger:innenbeteiligung ausgehen:

Die Bevölkerung besteht aus vielen einzelnen Expertinnen und Experten der eigenen Lebenswelt. Diese können durch ihre Hinweise, Ideen und Vorschläge maßgeblich dazu beitragen, dass in Politik und Verwaltung bessere Entscheidungen getroffen werden.

Kommunen mit einem modernen Verwaltungsverständnis sind offen für diese Einflussnahme, die die eigene professionelle Sichtweise bereichert und ergänzt.

Ambitionierte Beteiligungsverfahren sind auch in Hamburg möglich: Bürgerinnen und Bürger können im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen mitwirken, mitbestimmen oder beauftragt werden, bestimmte Entscheidungen zu treffen.

Die Weiterentwicklung der Bürger:innenbeteiligung wird zugleich dadurch erschwert, dass immer häufiger übersehen wird, was es konzeptionell bedeutet, dass das gesamte staatliche Handeln auf das Volk – und zwar auf das gesamte (!) Volk – zurückzuführen sein muss (Art. 20 GG).

Wie passt ein Vierteljahrhundert der Auseinandersetzung mit der Qualität von Beteiligung in 15 Minuten Redezeit?

Durch Fokussierung auf eine zentrale Frage:

Können Beteiligungsverfahren eine Ersatzarena für den politischen Gestaltungsanspruch von Bürgerinnen und Bürgern sein?

Diese Frage wird am Ende der Präsentation beantwortet – und bis dahin sind Sie herzlich eingeladen, einen besseren Einblick zu gewinnen, was für die Verwaltung derzeit der Ausgangspunkt ist, um die Qualität von Beteiligung weiterzuentwickeln.

Zum Einstieg die Betrachtung eines Klassikers der Beteiligung (I)

Woran denken Sie, wenn Sie Folgendes lesen:

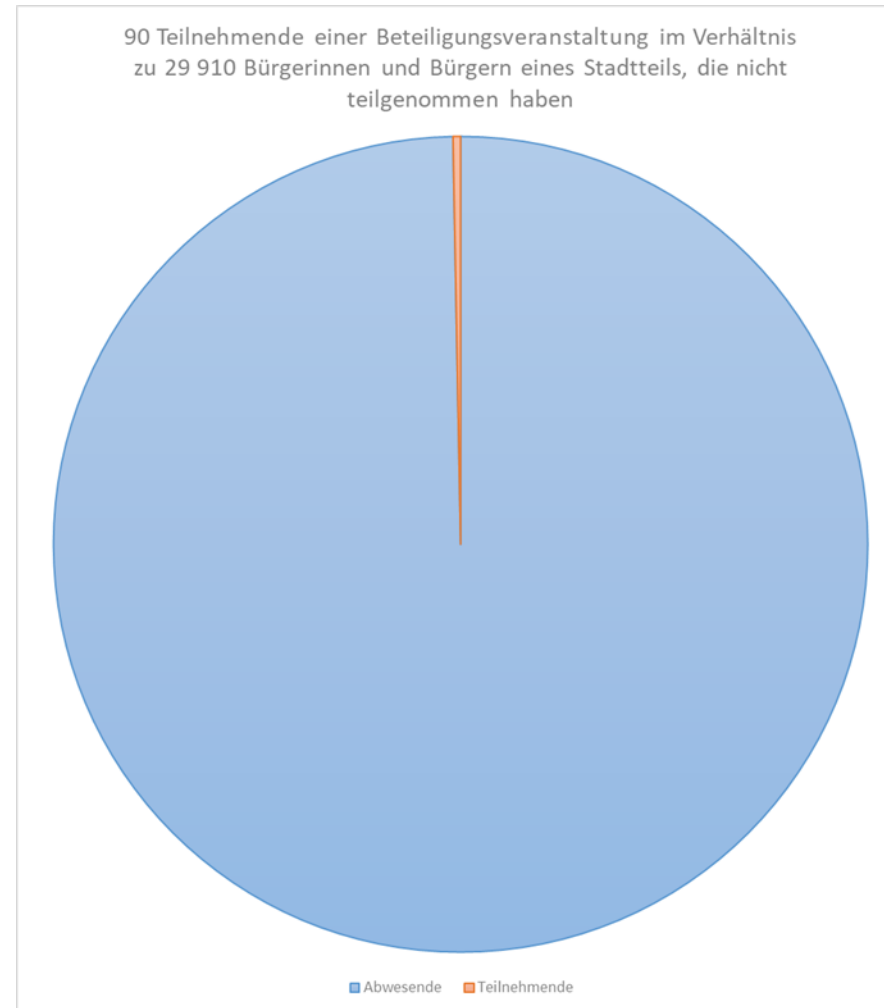
- ein Stadtteil mit 30 000 Einwohnerinnen und Einwohnern
- ein abendlicher Workshop zur mittel- bis langfristigen Weiterentwicklung des Stadtteils
- von der Verwaltung so motivierend beworben, dass 90 Bürgerinnen und Bürger teilnehmen
- sehr gut geplant und moderiert von einem professionellen Beteiligungsdienstleister
- eine konstruktive Atmosphäre, in der auch Raum für Kritik ist, der Politik und Verwaltung ernsthaft zuhören.

Wie ist die Qualität dieser Veranstaltung einzuschätzen?

Zum Einstieg die Betrachtung eines Klassikers der Beteiligung (II)

Ich denke unter anderem an dies:

Der geringe Anteil der Beteiligten ist aber gar nicht das vorrangige Problem!



Zum Einstieg die Betrachtung eines Klassikers der Beteiligung (III)

Ich denke dabei auch an folgende typische Schwächen von klassischen Beteiligungsveranstaltungen:

- in der Einladung die Suggestion von Einflussmacht zur Erhöhung der Teilnahme („Ihre Stimme zählt!“-Plakate),
- die Teilnehmenden sozial selektiv und zum Teil untereinander und auch der Verwaltung und Politik bereits gut bekannt,
- eine viel zu geringe Bandbreite der Lebenslagen und Sichtweisen im Raum vertreten,
- folglich das Produzieren von Zerrbildern der Realität,
- später dann Frust und Versandung von Ideen, wenn alle selbst geworfenen Bumerangs an den Kopf geknallt sind. (Bumerangs können dabei von der Politik, der Verwaltung oder der Bevölkerung geworfen worden sein.)

Wie werden derzeit in der Bürger:innenbeteiligung Ressourcen eingesetzt?

Mit ca. 75 Prozent der Ressourcen ...



... wird ein sehr kleiner und in der Regel nicht repräsentativer Teil der Bevölkerung erreicht.

ca. 25 Prozent



Hierbei handelt es sich nur um eine grobe Schätzung. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass dieser Anteil tatsächlich noch höher ist.

Die Zielsetzung für die nächsten Jahre ist, dieses Verhältnis umzukehren.

Die naheliegende Antwort: mehr aufsuchende Verfahren, mehr Zufallsauswahl

Erfahrungen zu solchen Verfahren liegen in Hamburg längst vor (zum Beispiel im Bezirk Eimsbüttel, der schon seit 2014 verstärkt aufsuchende Beteiligung und Zufallsauswahl einsetzt).

Doch diese Methoden lösen noch nicht alle Probleme ...

Beispiele für die Streuung der Beteiligten in aufsuchenden Partizipationsverfahren



Quelle: FHH, Bezirksamt Eimsbüttel



Quelle: FHH, Bezirksamt Eimsbüttel

Wenn der Kuchen nicht größer wird und Sie ihre Stammgäste nicht vergraulen wollen:

- Hoch engagierte Bürgerinnen und Bürger, die gern klassischen Einladungen zu Online- oder Präsenzverfahren folgen, verdienen dafür große Wertschätzung und sollten durch Verfahren mit Zufallsauswahl nicht ausgebootet werden.
- Es empfiehlt sich daher, bei größeren Verfahren sowohl mit Zufallsauswahl zu arbeiten als auch Veranstaltungen anzubieten, die für alle offen sind.
- Dadurch werden die Einzelverfahren aber aufwändiger und bei gleichbleibenden Ressourcen kann weniger häufig eine qualitativ hochwertige Beteiligung durchgeführt werden. Willkommen in der Arbeitsplatzrealität der Verwaltung, die oft von solchen Dilemmata geprägt ist!
- Die Frage, wie sich eine Ausweitung der Ressourcen begründen ließe, führt unweigerlich zu der Frage, auf welcher rechtlichen Grundlage Bürger:innenbeteiligung beruht ...

Rechtliche Grundlagen der Beteiligung von Erwachsenen:

- Mit Ausnahme der Bauleitplanung gibt es kaum rechtlichen Vorgaben zur Durchführung von Beteiligungsverfahren (hinsichtlich der Beteiligung von Erwachsenen). Die durch § 33 Bezirksverwaltungsgesetz abgesicherte Kinder- und Jugendbeteiligung wird als eigenständiges Thema in der heutigen Präsentation ausgeklammert.
- Die Verwaltung schafft es trotz mangelnder Rechtsgrundlage dennoch, mit viel Kreativität und aus Überzeugung auch über die Bauleitplanung hinaus viele Beteiligungsverfahren durchzuführen.
- Ob die Verwaltung 20 oder 200 Bürgerinnen und Bürger beteiligt, wie intensiv sie dies tut und ob sie hierbei innovative Methoden verwendet – dies alles hat aber keinen Einfluss darauf, dass die Beteiligten über keine demokratische Legitimation (im rechtlichen Sinne) verfügen.
- Die Teilnehmenden in Beteiligungsverfahren sind aus verfassungsrechtlicher Perspektive immer „demokratisch nicht legitimierte Teilmölder“.

- Für hoch engagierte Bürgerinnen und Bürger ist es manchmal schwer auszuhalten, dass das Ergebnis eines Beteiligungsprozesses immer nur eine Empfehlung an diejenigen sein kann, die die Entscheidung zu verantworten haben – aber alles andere wäre verfassungswidrig.

Und damit zurück zur Ausgangsfrage:

Können Beteiligungsverfahren eine Ersatzarena für den politischen Gestaltungsanspruch von Bürgerinnen und Bürgern sein?

Seit vielen Jahren wird in Hamburg immer wieder die Erwartung geäußert, dass Beteiligungsprozesse dazu führen müssen, dass die im Rahmen der Beteiligung erarbeiteten Ergebnisse auch umgesetzt werden. Zwei Beispiele von vielen ...

Beispiele für Erwartungshaltungen an Beteiligungsverfahren

- Eine Bürgerin fragt im Rahmen einer Online-Konferenz des Zukunftsrats Hamburg eine Senatorin: „Wie stellen Sie sicher, dass dort die Menschen von vor Ort und die Initiativen nicht nur ihre Meinung äußern dürfen und miteinander diskutieren, sondern dass sich das auch in den Ergebnissen niederschlägt, was die Menschen vor Ort wollen?“
- Die Verwaltung eines Bezirks zeigt den Mut, neue Beteiligungsmöglichkeiten bei Architekturwettbewerben zu erproben und führt Stimmrechte für die Bevölkerung ein. In einem Stadtteilbeirat kommt es zum Kreuzverhör der Verwaltung. Als klar wird, dass durch diese Stimmrechte die anderen Juror:innen nicht überstimmt werden können, wird die Verwaltung scharf angegriffen: „Das ist eine Farce!“ „Das ist dann ja gar keine richtige Beteiligung!“

Diesen und vielen anderen Beispielen liegt ein grundlegendes Missverständnis zugrunde: Bürger:innenbeteiligung kann nicht die Funktion einer Art „Drive-Through-Democracy“ erfüllen – und die Suggestion einer Einflussmacht, die aus verfassungsrechtlichen Gründen gar nicht eingelöst werden kann, ist ein kommunikativer Bumerang, der niemandem hilft.

Beteiligung als gemeinsame Herausforderung für Bevölkerung, Politik und Verwaltung

- Beteiligung erfüllt die sehr wichtige Funktion der Beratung von Politik und Verwaltung, unterliegt aber klaren verfassungsrechtlichen Grenzen. Die Letztentscheidungsverantwortung der Exekutive (lückenlose demokratische Legitimationskette) kann nicht ausgehebelt werden.
- Die Aufgabe der Verwaltung ist, dennoch weitreichende Beteiligungsmöglichkeiten zu organisieren und dabei sicherzustellen, dass sich die Überzeugungskraft der Bürgerinnen und Bürger möglichst gut entfalten kann.
- In der Summe ergibt sich eine Situation, die nicht nur konzeptionell und methodisch, sondern zum Teil auch emotional sehr herausfordernd ist.
- Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Qualität von Beteiligung in den Kommunen am besten weiterentwickelt werden kann, in denen dieser Prozess als gemeinsame Herausforderung von Bevölkerung, Politik und Verwaltung verstanden wird.

Ein Versprechen und eine Bitte der Stabsstelle der BWFGB

Wir werden uns weiterhin voller Begeisterung dafür einsetzen,

- dass in Hamburg die Bürger:innenbeteiligung weiterentwickelt wird,
- die Bandbreite aller Lebenslagen und Sichtweisen sichtbar wird,
- die Verwaltung den Mut hat, neue Wege zu beschreiten und
- einzelne Kolleginnen und Kollegen intensiv geschult sind und gut beraten werden.

Wir müssen dabei allerdings verfassungsrechtliche Tatsachen zugrunde legen, die nicht immer zu den heutigen Erwartungen an die Effekte von Bürger:innenbeteiligung passen. Bitte haben Sie Verständnis dafür, dass wir an Recht und Gesetz gebunden sind.

PS: übrigens „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ (Art. 20a GG)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Nachfragen zu diesem Vortrag gern an:
michael.freitag@bwfgeb.hamburg.de

