

Grundlagenwissen zur Beteiligung von Bürger:innen* durch die Bezirksämter

(zwischen der Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke und allen Bezirksämtern im Juni 2023 abgestimmt)

Die Beteiligung von Bürger:innen führt zu besseren Entscheidungen, unterliegt aber auch klaren verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen. Bürger:innen sind Expert:innen der eigenen Lebenswelt und können durch ihre Hinweise, Ideen und Vorschläge maßgeblich dazu beitragen, dass in Politik und Verwaltung inhaltlich bessere Entscheidungen getroffen werden. Kommunen mit einem modernen Verwaltungsverständnis sind offen für diese Einflüsse, die die eigene professionelle Sichtweise bereichern und ergänzen. Im Folgenden wird erläutert, welche Rahmenbedingungen bei der Planung und Umsetzung von Beteiligungsprozessen zu beachten sind.

Das Grundgesetz ist für das Verständnis der Beteiligung von Bürger:innen von zentraler Bedeutung. Obwohl es zum kleinen 1 x 1 der politischen Bildung zählt, ist beim Thema Beteiligung grundlegend, sich vor Augen zu führen, was unter der demokratischen Legitimation der Staatsgewalt (Art. 20 GG) zu verstehen ist – und was nicht. Das gesamte staatliche Handeln muss auf das Volk – auf das gesamte (!) Volk – zurückzuführen sein. Dies gilt für die gesetzgebende, die Recht sprechende und für die vollziehende Gewalt, das heißt die öffentliche Verwaltung auf allen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen)**.

Warum steht die Verwaltung in einer „Letztentscheidungsverantwortung“? Wer in der Verwaltung arbeitet, ist nicht nur an Gesetz und Recht gebunden (Rechtsstaatsprinzip), sondern auch dazu verpflichtet, die getroffenen Entscheidungen zu verantworten. Die gemäß Grundgesetz erforderliche ununterbrochene demokratische Legitimationskette wird also dadurch gewährleistet, dass Entscheidungen in der Zuständigkeit der Exekutive letztlich auch immer durch die Exekutive getroffen werden – egal in welcher Form und wie weitgehend einzelne Bürger:innen zuvor beteiligt worden sind.

Teilnehmende an Beteiligungsprozessen sind lediglich ein Teil der Bevölkerung. Ob die Verwaltung 20 oder 200 Bürger:innen beteiligt, wie intensiv sie dies tut und ob sie hierbei innovative Methoden verwendet – dies alles hat keinen Einfluss darauf, dass die Beteiligten jeweils nur für sich selbst sprechen können und über kein Mandat verfügen. Für hoch engagierte Bürger:innen ist es manchmal schwer auszuhalten, dass das Ergebnis eines Beteiligungsprozesses immer nur eine Empfehlung an diejenigen sein kann, die die Entscheidung zu verantworten haben – doch alles andere wäre verfassungswidrig.

Verbindliche Durchsetzung von Interessen außerhalb der Beteiligung von Bürger:innen
Menschen, denen nicht ausreicht, was im Rahmen von Beteiligungsverfahren durchgesetzt werden kann, steht natürlich offen, die Möglichkeiten des passiven Wahlrechts zur Interessenvertretung zu nutzen oder die direktdemokratischen Mittel auszuschöpfen. (Bürger- oder Volksentscheide sind strukturell aber etwas anderes als eine Beteiligung, da diese darauf abzielen, eine Entscheidung der Politik oder Verwaltung zu ersetzen.)

* Wenn ein Bezirksamt beteiligt, handelt es sich entweder um eine Beteiligung von wahlberechtigten Bürger:innen, zusätzlich auch nicht-wahlberechtigten Einwohner:innen oder sogar (wie zum Beispiel in der Bauleitplanung) der gesamten Öffentlichkeit unabhängig von Wahlrecht und Wohnort. Um nicht an zahlreichen Textstellen jeweils alle drei Konstellationen aufzählen zu müssen, wird zur Vereinfachung durchgängig von der Beteiligung von Bürger:innen gesprochen – stellvertretend für alle Fallkonstellationen.

** Da Hamburg eine sogenannte Einheitsgemeinde ist, sind die Bezirksversammlungen keine Kommunalparlamente im eigentlichen Sinn, sondern Teil der Exekutive. Für das Verständnis bezirklicher Beteiligung ist wichtig, sich darüber im Klaren zu sein, dass auch die Entscheidungen der Bezirksversammlungen Entscheidungen der Exekutive sind – selbst wenn im Alltagshandeln eine „gefühlte“ Trennung von Bezirkspolitik und Bezirksverwaltung vorherrscht.

Gemeinwohlorientierung und Gleichbehandlungsgrundsatz haben konzeptionelle Folgen.

Bei der Auswahl geeigneter Beteiligungsmethoden haben Kommunen grundsätzlich einen breiten Ermessensspielraum. Hierbei ist jedoch das Prinzip der Gleichbehandlung von Bürger:innen zu beachten, das sich ebenfalls aus dem Grundgesetz ableitet. Zu beanstanden wäre eine Praxis der Beteiligung, die immer wieder dazu führt, dass bestimmte Teile der Bevölkerung größere Einflussmöglichkeiten haben als andere. Dies ist häufig bei klassischen Beteiligungsveranstaltungen der Fall, da die Teilnehmenden die Bandbreite der Lebens- und Interessenlagen in der Bevölkerung nicht ausreichend widerspiegeln. Als konzeptionelle Reaktion auf diese Problematik können insbesondere ergänzend „aufsuchende Beteiligungsverfahren“ eingesetzt werden.

Trotz rechtlicher Grenzen ist eine weitreichende Beteiligung möglich! Die hier erfolgten Erläuterungen sollen den Blick dafür schärfen, dass die Beteiligung der Bevölkerung klaren rechtlichen Rahmenbedingungen unterliegt. Ambitionierte Beteiligungsverfahren sind dennoch möglich: Bürger:innen können nicht nur mitwirken, sondern auch mitbestimmen oder sogar beauftragt werden, bestimmte Entscheidungen zu treffen. Die aus verfassungsrechtlichen Gründen erforderliche „Letztentscheidungsverantwortung“ kann und muss dann allerdings durch transparente Formen einer Fachaufsicht oder ein Vetorecht der Verwaltung gewährleistet werden.

Der besondere Stellenwert der Kinder- und Jugendbeteiligung: Von den vielen Gründen, die für eine besondere Berücksichtigung der Sichtweise junger Menschen sprechen (demokratiepädagogische, demographische, ...) ist vor allem der fehlende Zugang zu den Formen der Interessenvertretung hervorzuheben, die alle Erwachsenen nutzen können. Wem nicht offensteht, gewählt zu werden oder zumindest zu wählen, wird durch besondere Beteiligungsrechte in den Kommunalverfassungen der Bundesländer gestärkt (in Hamburg § 33 BezVG). Während die Beteiligung von Erwachsenen zwar nicht in jedem Fall (z.B. in der Bauleitplanung), aber bei den meisten Themen optional ist, ist in Hamburg die Kinder- und Jugendbeteiligung eine Pflichtaufgabe der Bezirksämter. Dies bedeutet auch, dass bei begrenzten Ressourcen die Beteiligung junger Menschen Vorrang vor der Beteiligung von Menschen mit passivem Wahlrecht hat.

Eine mögliche Definition der Beteiligung von Bürger:innen im Kontext des Verwaltungshandelns:

„Unter der Beteiligung von Bürger:innen ist eine aktive Einbeziehung von Bürger:innen in Entscheidungen der Exekutive zu verstehen, wobei unabhängig von Form und Ausmaß der Beteiligung die Letztentscheidungsverantwortung der Verwaltung aus verfassungsrechtlichen Gründen gewahrt wird.“ (Freitag 2022)

Abgrenzung der Beteiligung von Bürger:innen zu Netzwerkarbeit, Ehrenamt, Kooperation, zivilgesellschaftlichem Engagement etc.:

Über die Beteiligung im oben definierten Sinne hinaus gibt es einige angrenzende Bereiche, in denen die Verwaltung im Kontakt mit Bürger:innen sowie Vereinen und Verbänden steht oder in denen Bürger:innen eigenständig zur Gestaltung des Gemeinwesens beitragen. Die Bandbreite der Beispiele hierfür ist sehr vielfältig: von der Organisation eines „White Dinner“ bis zur Teilnahme an einer Müllsammelaktion in allen Parkanlagen, von musikalischen Darbietungen vor einer Altenwohnanlage während einer Pandemie bis zum Erfahrungsaustausch von ehrenamtlichen Initiativen der Flüchtlingshilfe. Diese angrenzenden Bereiche haben alle einen eigenen Stellenwert und tragen maßgeblich zur Lebensqualität in einer Stadt und ihren Quartieren bei. Ob es sich hierbei in Teilen auch um die Beteiligung von Bürger:innen handelt, lässt sich anhand der Frage überprüfen, ob die Verwaltung an konkreten Entscheidungen beteiligt ist.

Stufenmodell der Kommunikation zwischen der Verwaltung und der Bevölkerung

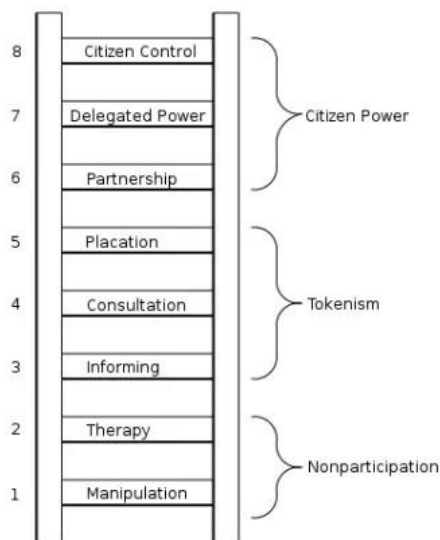
| aus der Perspektive der Verwaltung | Stufe | aus der Perspektive der Bevölkerung |
|--|----------------------|---|
| Die Verwaltung stellt Informationen über Planungen, Vorhaben und Entscheidungen allgemein zugänglich zur Verfügung. | Information | Bürger:innen informieren sich über Planungen, Vorhaben und Entscheidungen. Auf der Basis dieses Wissens entscheiden sie, ob sie sich darüber hinaus aktiv für ihre Sichtweisen und Interessen einsetzen wollen. |
| Beispiele: unterschiedliche Formen der Öffentlichkeitsarbeit auf hauseigenen Internetseiten und in den sozialen Medien, Vorhabenlisten, digitaler Regionaler Bildungsatlas, Fachdaten im Geo-Portal, Open Data | | |
| Die Verwaltung fordert die Bürger:innen aktiv auf, ihre Sichtweisen, Ideen und Vorschläge in bestimmte Entscheidungsprozesse einzubringen. | Mitwirkung | Bürger:innen vertreten ihre Sichtweisen und Interessen in Beteiligungsverfahren der Verwaltung. |
| Beispiele: Öffentliche Plandiskussionen (Bauleitplanung), Workshops zu Stadtteilentwicklungskonzepten (RISE), Klimaschutzkonzepten oder Spielplatzplanungen, Benennung von neuen Straßen, Parks und Plätzen | | |
| Bei bestimmten Entscheidungen werden Abstimmungen ermöglicht, bei denen sowohl Vertreter:innen der Verwaltung als auch der Bevölkerung über Stimmrechte verfügen. | Mitbestimmung | Bürger:innen stellen sich nach einem Auswahl- oder Losverfahren zur Verfügung, um bei bestimmten Themen gemeinsam mit der Verwaltung Entscheidungen zu treffen. |
| Beispiele: Jurys in städtebaulichen oder hochbaulichen Realisierungswettbewerben, Einrichtungsbeiräte, Runde Tische mit Stakeholdern (können auch nur als Mitwirkungsform konstruiert werden) | | |
| Die Verwaltung überträgt Bürger:innen bestimmte Entscheidungen, berät hierbei ggf. und übt die Fachaufsicht zumindest in Form eines Vetorechts aus. | Delegation | Bürger:innen treffen bestimmte Entscheidungen und sind darüber informiert, dass die Verwaltung über ein Vetorecht verfügt. |
| Beispiele: Verfügungsfonds von Stadtteilgremien oder ehrenamtlichen Initiativen (Flüchtlingshilfe), Bürgerhaushalte, räumliche Gestaltung von Einrichtungen durch Nutzer:innen | | |

Anlage

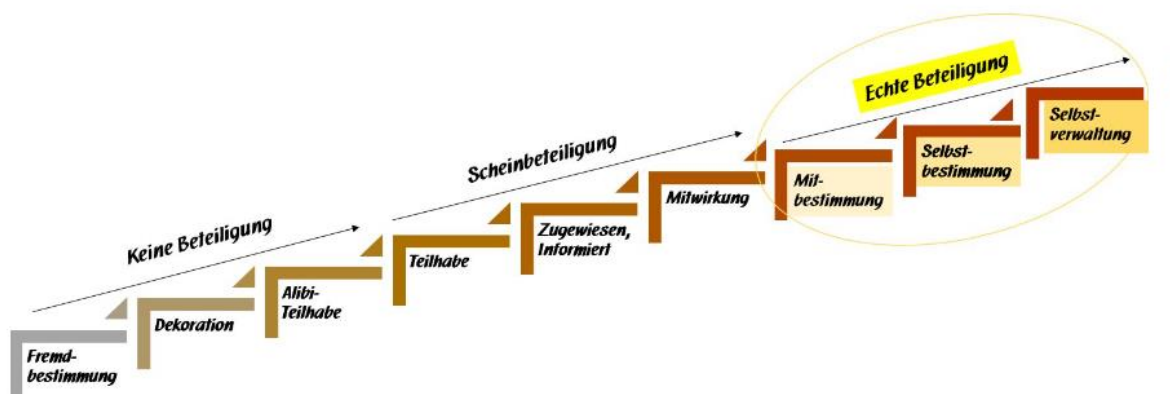
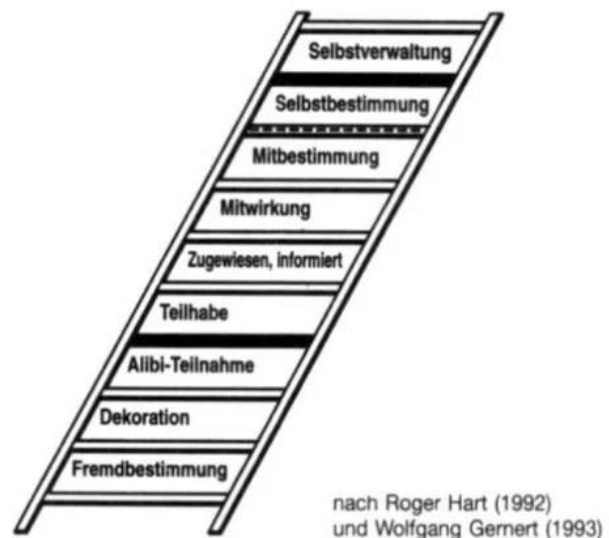
Anmerkungen zu weit verbreiteten, aber nicht zu empfehlenden Stufenmodellen

Partizipationsleiter nach Arnstein (1969) bzw. Hart (1992) und Gernert (1993) und darauf aufbauende Modelle:

- Diese Modelle sind nicht trennscharf, da Absichten von Beteiligten und Verfahrensweisen durcheinandergewürfelt werden. So werden zum Beispiel „Manipulation“ und „Therapie“ als eigenständige Stufen unterhalb von „Konsultation“ oder „Delegation“ angeordnet.
- Die vertikale Anordnung als Stufenleiter suggeriert, dass höher angeordnete Stufen einen höheren Wert haben. Es kommt jedoch immer auf die angemessene Passung zwischen dem Gegenstand der Entscheidung, den zur Verfügung stehenden Ressourcen und der gewählten Stufe an.
- In diesen Modellen werden als höchste Stufen solche benannt („Citizen Control“, „Selbstbestimmung“ oder „Selbstverwaltung“), die entweder der gesamten Beteiligung bereits zugrundeliegen (alle Staatsgewalt geht vom Volk aus) oder aber den Rahmen eines Modells sprengen, das die Beteiligung der Bevölkerung durch die Exekutive erklären will.
- Gerade die Stufe der Beteiligung, die aus verfassungsrechtlicher Sicht als angemessene Grundform der Beteiligung durch die Verwaltung angesehen werden kann, nämlich „Mitwirkung“, wird in diesen Modellen als „Scheinbeteiligung“ diskreditiert.



Arnstein (1969): Partizipationsleiter



nach Roger Hart (1992) und Wolfgang Gernert (1993)