

HENDRIKJE KLEIN, Sprecherin für Bürgerbeteiligung und Engagement  
THOMAS BARTHEL, Pressesprecher

# WEM GEHÖRT DIE STADT?

## ZUR NOTWENDIGKEIT VON (MEHR) BÜRGERBETEILIGUNG UND PARTIZIPATION

### SOZIALE SPALTUNG, DEMOKRATIE UND BÜRGERBETEILIGUNG

1. Die neoliberale Formierung der Gesellschaft hat in den vergangenen 20 Jahren zu einer erheblichen Schwächung staatlicher Institutionen gegenüber den Interessenvertretungen des Kapitals geführt. Staatliche Regulierung galt und gilt vielen nach wie vor als hinderlich für die Entfaltung der Marktkräfte. Ihre beständige Rücknahme hat die Möglichkeiten für politische Interventionen und Einflussnahme auf Entwicklungen drastisch reduziert, auf lokaler, gesamtstaatlicher und auch auf europäischer Ebene.

Zu den Folgen dieser Entwicklung gehört nicht nur die zunehmende soziale Spaltung der Gesellschaft, sondern ebenso die schleichende Unterminierung der Grundlagen der Demokratie. Je weniger auf Grundlage demokratischer Prozesse und je mehr im Ergebnis des ökonomischen Wettbewerbs entschieden wird, umso fragwürdiger wird für die Bürgerinnen und Bürger der Sinn einer Beteiligung an politischen Entscheidungen.

2. Zugleich ist das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger sowohl in den Willen als auch in die Fähigkeit der Politik, gesellschaftliche Entwicklungen in ihrem Sinne zu gestalten, zurückgegangen. Insbesondere in den einkommensschwachen Schichten ist die Hoffnung, dass die Politik substantiell ihre Lebenssituation verbessern würde, nach den Erfahrungen der vergangenen 20 – 30 Jahre erheblich zurückgegangen. Aus der Perspektive dieser Menschen arrangiert sich die Politik – aufgrund besagter Machtlosigkeit, wenn nicht gar aus eigenem Interesse – lieber mit den Interessen finanzstarker Akteure, statt die Interessen der Bürgerinnen und Bürger wahrzunehmen.

3. Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Fähigkeit von Politik und Verwaltung, komplexe Prozesse sachgerecht zu planen und zu steuern, hat erheblich gelitten. Kostenüberschreitungen und Bauverzögerungen bei Großprojekten, der Mangel an vorausschauenden und koordinierten Planungen, unverständliche und nicht nachvollziehbare bürokratische Prozesse und Hürden sind eine alltägliche Erfahrung. Dieser Eindruck wird verstärkt durch intransparente und für viele Bürgerinnen und Bürger nicht nachvollziehbare Entscheidungsprozesse.

4. Empirisch belegt ist zudem, dass es im Laufe von Jahrzehnten innerhalb der Gesellschaft einen Wertewandel »von insgesamt abnehmenden Pflicht- und Akzeptanzwerten zu insgesamt zunehmenden Selbstentfaltungswerten gegeben hat. Waren früher Gehorsams- und Unterordnungswerte dominant, sind es heute Selbständigkeit und freier Wille.« (Bogumil, S. 11) Politische Entscheidungen werden schon seit langem nicht mehr als unveränderlich hingenommen. Vielmehr wollen die Menschen die Gestaltung ihrer Lebenswelt nicht mehr der Politik allein überlassen. Mit dieser Entwicklung korrelieren ebenso die gesellschaftlich propagierte Stärkung der Eigenverantwortung wie auch die wachsenden Legitimations- und Repräsentationsdefizite der politischen Institutionen.

Alle diese Prozesse sind zwar gesamtgesellschaftlich bedingt, treten jedoch in Berlin mit besonderer Deutlichkeit hervor. Die prägenden Erfahrungen mit den Berliner Privatisierungen der öffentlichen Daseinsvorsorge, Deregulierungen und überzogenen Kürzungshaushalten in Kombination mit den auf der Bundesebene über die Agenda 2010 eingeleiteten sozialen Spaltungsprozessen liegen erst kurz zurück. Deren Auswirkungen auf eine Stadtgesellschaft, die ohnehin schon durch Strukturwandel, hohe (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und eine Vielfalt an prekären Lebensverhältnissen geprägt ist, wiegen umso schwerer. Ebenso wie die Auswirkungen des überzogenen Personalabbaus im Öffentlichen Dienst die ohnehin vorhandenen Reform- und Steuerungsdefizite noch verstärkt haben dürften. Umso notwendiger ist es gerade in Berlin, eine Wende in der Ausrichtung der Politik wie auch im Umgang von Politik und Verwaltung mit den Bürgerinnen und Bürgern herbeizuführen, um der fortschreitenden Unterminierung der Demokratie zu begegnen.

Demokratie jedoch braucht die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Nur darüber beziehen letztlich auch Parlamente und Regierungen die notwendige Legitimität für ihre Entscheidungen. Eine Stärkung der Bürgerbeteiligung bedeutet daher die Stärkung von Politik und Gesellschaft gegenüber dem Markt und den Abbau der sozialen Spaltung in der Gesellschaft ebenso wie die Stärkung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger sowie ihre Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen. Rot-Rot-Grün in Berlin muss deutlich machen, dass es beides will.

Zumal beide Seiten einander bedingen. Soziale Unsicherheit und Prekarität bedeuten zumeist auch fehlende Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement. Wer nicht weiß, ob er oder sie morgen noch im vertrauten Kiez leben wird, verspürt wenig Drang, sich für diesen zu engagieren. Wer den ganzen Tag arbeiten und noch Überstunden machen muss, um über die Runden zu kommen, hat nur noch geringe Kapazitäten, sich mit politischen Prozessen zu befassen. Wenn Nachbarschaften und Freiräume sich auflösen, fehlt es an Kontakten und Orten, sich auszutauschen, zu vernetzen und somit sich zu artikulieren.

Umgekehrt können gerade Bürgerbeteiligungsprozesse neue Beziehungen schaffen, sozialen Austausch und Solidarität, aber auch Verantwortungsgefühl für das Umfeld stärken. Und letztlich wird auch die Politik nur dann wieder an Gestaltungsmacht für sozialere Verhältnisse gewinnen, wenn ihr eine aktive Bürgergesellschaft dabei den Rücken stärkt und eine Gegenmacht zu den Marktkräften bildet.

## **GESELLSCHAFTLICHE HERAUSFORDERUNGEN UND BÜRGERBETEILIGUNG**

Bereits Anfang der 70er Jahre begann sich das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgerinnen und Bürgern zu wandeln. Seinerzeit leitete der sozialdemokratische Bundeskanzler unter dem Motto: »Mehr Demokratie wagen!« einen gesellschaftlichen Wandel ein. Er reagierte damit zum einen auf den sich in der Gesellschaft vollziehenden Bruch mit dem früheren obrigkeitsstaatlichen Denken, zum anderen aber auch auf zunehmend auftretende politische Steuerungsdefizite. »In dem Maße, wie staatliche Interventionstätigkeiten zunahmen, Probleme der Leistungsfähigkeit und Steuerbarkeit

staatlichen Handelns offensichtlicher wurden, öffentliche Verwaltungen den Anliegen der Bürger immer weniger entsprachen und die Wirksamkeit bestimmter Dienstleistungen von der Mitwirkung der Bürger abhängig wurde, bekamen Vorstellungen von einer bürgernahen Verwaltung eine stärkere Bedeutung.« (Bogumil, S. 2)

Ein Mehr an politischer Regulation und Steuerung wird von uns nicht nur als wünschenswert erachtet, sie ist aus unserer Sicht auch notwendig, um die großen gesellschaftlichen Herausforderungen zu meistern. Die Energiewende oder die digitale Revolution erfordern gewaltige Investitionen in öffentliche oder auch private Infrastrukturen, für die eine langfristige Planungssicherheit erforderlich ist. Diese wiederum ist nur auf der Basis eines breiten gesellschaftlichen Konsenses herstellbar.

Dem gegenüber steht die These, dass ein Mehr an Bürgerbeteiligung zu aufwendigeren Verfahren, Zeitverzögerungen und damit zu höheren gesellschaftlichen Kosten führt. Zumindest was die beiden letzteren Aspekte betrifft, sind Zweifel angebracht. Vielmehr besagt die Erfahrung, dass Planungen, die über die Köpfe der Bürgerinnen und Bürger hinweg vorgenommen werden, regelmäßig zu Akzeptanzproblemen und dementsprechend zu Protesten führen. Diese führen nicht nur zum oben beschriebenen Politikverdross und Vertrauensverlust in die Demokratie. Sie führen ebenso regelmäßig mindestens zu zeitlichen Verzögerungen, aufwendiger Nachbereitung von Konflikten, wenn nicht gar zum Scheitern von Projekten und damit insgesamt zu höheren Kosten.

Das gilt auch in kleineren, lokalen Maßstäben. Egal, ob wir in Berlin über Wohnungsneubau oder die Einführung eines solidarisch finanzierten ÖPNV, über Kopftuchverbote für Lehrerinnen oder die Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Ressourcen sprechen: Nichts davon wird ohne breite gesellschaftliche Akzeptanz für solche tiefgreifenden Veränderungen funktionieren. Und vieles davon eben auch nicht unter aktiver Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger.

## **AUF DER SUCHE NACH DER »BESTEN« LÖSUNG**

Kluge Politik hat sich schon immer davon leiten lassen, dass niemand allwissend ist. Selbst autoritäre Regime kannten schon Beratungsgremien. Und auch in demokratischen Gesellschaften hat die Hinzuziehung von externem Sachverstand, die Beratung von, ja sogar die Entscheidung über bestimmte Vorhaben unter Beteiligung von außerparlamentarischen Interessensverbänden, eine lange Tradition. Nicht nur, um zu testen, auf welche Akzeptanz Ideen stoßen, sondern auch aufgrund der Erkenntnis, dass die Beteiligung unterschiedlicher Akteure und das Einbringen unterschiedlicher Erfahrungen in der Summe zu besseren Ergebnissen führt als einsame oder im kleinen Kreis getroffene Entscheidungen.

Es mag Beispiele dafür geben, dass autoritär gegen große gesellschaftliche Widerstände durchgesetzte Entscheidungen sich im Rückblick als richtig erwiesen. Doch diese bilden eher die Ausnahme als die Regel. Manche scheiterten letztlich vor allem daran, dass sie sich nicht ausreichend um gesellschaftliche Akzeptanz bemühten.

## **BERLIN BRAUCHT NEUE BRÜCKEN ZWISCHEN AKTIVER ZIVILGESELLSCHAFT UND REPRÄSENTATIVER POLITIK**

Mit der Verbesserung der Möglichkeiten direkter Demokratie 2006 erlebte Berlin einen Boom zivilgesellschaftlicher Einmischung in politische Angelegenheiten, die bis dato dem Parlament vorbehalten waren. Volksbegehren und -entscheide zur Offenhaltung von Tempelhof, zu der Einführung eines Pflichtfachs Religion, zur Kita-Ausstattung, zur Bebauung des Spreeufers oder zur Offenlegung

der Privatisierungsverträge der Berliner Wasserbetriebe entfalteten nicht nur politische Wirkung, sie entfachten auch engagierte Debatten zu relevanten Fragen der Stadtpolitik. Debatten, die es ohne die direktdemokratischen Möglichkeiten in dieser Intensität und Breite wohl kaum gegeben hätte. 2011 gelang es der Berliner Piratenpartei, die sich absolute Transparenz und die Förderung möglichst unmittelbarer Beteiligung der Bürger\*innen an den politischen Angelegenheiten auf die Fahne geschrieben hatte, mit dem Einzug ins Berliner Abgeordnetenhaus ein vielbeachteter Erfolg.

Auf Seiten der Politik und der Verwaltung wurden die verschiedenen Formen der zivilgesellschaftlichen Einmischung jedoch nicht gleichermaßen als Bereicherung gesehen. Vielmehr gewann in der vergangenen Legislaturperiode unter Rot-Schwarz wieder eine Sichtweise an Dominanz, in der diese eher als Störung der gewohnten politischen Abläufe und damit als Behinderung effizienter Entscheidungsprozesse betrachtet werden.

Exemplarisch zeigte sich diese ablehnende Haltung im Umgang mit dem Volksentscheid Tempelhof Feld: Nach der Schließung des Flughafens und Eröffnung der dortigen Freifläche fand zunächst ein mehrjähriger moderierter Beteiligungsprozess über die Möglichkeiten der Ausgestaltung und Nutzung des Geländes statt. Dabei stießen Ideen zu einer möglichen Randbebauung auf vielfältige Vorbehalte und Befürchtungen der Bürgerinnen und Bürger. Was den Senat nicht davon abhielt, einerseits die vielen Anregungen aus dem Beteiligungsprozess in der Schublade verschwinden zu lassen und seinerseits umfassende Bauvorhaben per Parlamentsbeschluss auf die Agenda zu setzen. In dem anschließenden erbitterten Kampf des Senats offenbarte sich, wie abgehoben große Teile der politischen Klasse gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern agieren. Nicht nur SPD und CDU, sondern auch ein Bündnis aus Verbänden der Immobilien- und Wohnungswirtschaft, IHK, Handwerkskammer, Gewerkschaften bis hin zur Liga der Wohlfahrtsverbände warben für die Bebauung und scheuten dabei nicht davor zurück, den Gegnerinnen und Gegnern der Bebauung egoistische Interessen vorzuwerfen, während man für sich selbst in Anspruch nahm, die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten. Auch in der etablierten Medienlandschaft war das die dominierende Perspektive. Umso einschneidender war das klare Ergebnis gegen eine Bebauung des Tempelhofer Feldes. Es dokumentierte nicht mehr und nicht weniger, als dass die Auffassungen darüber, was gut und notwendig für die Stadt sei, zwischen der herrschenden politischen Klasse und großen Teilen der aktiven Stadtgesellschaft in erheblichen Maße auseinander gingen.

Die Irritation über das Versagen etablierter Meinungs- und Willensbildungsprozesse hielt jedoch nicht lange an. Und statt daraus den Schluss zu ziehen, mit der Stadtgesellschaft in einen aktiven Dialog- und Beteiligungsprozess zu treten, wurden in der Folge eher verfassungsrechtliche Möglichkeiten der direkten Demokratie auf Bezirksebene außer Kraft gesetzt, indem der Senat die Kompetenzen einfach an sich zog und damit Bürgerentscheide unmöglich machte. Dem Willen und dem Bedürfnis vieler Bürgerinnen und Bürger, sich in relevante politische Fragen einzumischen und ihrer Auffassung Gehör und Einfluss zu verschaffen, tat dies dennoch keinen Abbruch, wie die beeindruckenden Ergebnisse der Volksbegehren für einen Mieten- bzw. einen Radvolksentscheid zeigen.

Doch nicht nur aufgrund der in den vergangenen Jahren deutlich zutage getretenen Repräsentationslücke auf verschiedenen politischen Themenfeldern erwächst die Notwendigkeit, in Berlin neue Wege der Partizipation und Bürgerbeteiligung zu finden. So, wie viele Berlinerinnen und Berliner Verantwortung für ihre Stadt übernommen haben, haben sie nicht nur die Erwartung, sondern unseres Erachtens nach auch einen Anspruch darauf. Auch hierfür ein exemplarisches Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit: Nur durch das überwältigende zivilgesellschaftliche Engagement konnte eine noch größere humanitäre Katastrophe unter jenen Menschen, die in unsere Stadt geflohen sind, verhindert und das Versagen von Politik und Verwaltungsspitzen zumindest abgemildert werden. Noch immer fangen die Helferinnen und Helfer die Menschen auf. Sie helfen nicht nur und spenden, sondern entwickeln eigenverantwortlich Konzepte und bauen Strukturen zur Integration der Geflüchteten auf. Ihre Beteiligung an den politischen Prozessen steckt dagegen nach wie vor noch in den Anfängen.

Das gilt auch für viele andere Aufgaben, bei denen die Bürgerinnen und Bürger ehrenamtlich Verantwortung für die Gestaltung der Stadt übernehmen. Tage, an denen Berlin Danke sagt, und Ehrenamtspässe sind gut gemeinte Gesten. Werden sie nicht um reale Partizipationsmöglichkeiten ergänzt, geraten sie aber schnell in den Geruch, bloß Anlässe für Sonntagsreden zu bieten.

Ernsthafte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern setzt die Bereitschaft voraus, die Dinge auch mal anders zu regeln als gedacht. Die Regierung kann nicht das Monopol auf die beste Lösung oder den einzig möglichen Weg beanspruchen. Dazu braucht es einen Kulturwandel, der Handlungsspielräume ermöglicht und eine klare Haltung für die Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung mitbringt.

Diese generelle Entwicklung ist nicht berlinspezifisch, die Notwendigkeit der Weiterentwicklung der Demokratie hat weitere Gründe. Vielleicht wird das nur in einer Großstadt schneller sichtbar.

## **FAZIT:**

Demokratie im 21. Jahrhundert ist ohne eine breite Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger auch jenseits von Wahlen nicht mehr möglich. Dem traditionellen parlamentarischen System allein gelingt es nicht mehr, die notwendige Legitimation für wichtige politische Entscheidungen herzustellen. Parteien, Parlamente und Regierungen werden dadurch keineswegs überflüssig. Vielmehr stehen sie vor der Herausforderung, Bürgerbeteiligung und Partizipation in einem viel größeren Maße als bisher zu organisieren und zuzulassen als es die formale institutionelle Gewaltenteilung vorsieht. Nur so lassen sich gesellschaftliche Herausforderung lösen und Akzeptanz für diese Lösungen herstellen.

Die Politik muss dabei dafür sorgen, dass alle Teile der Gesellschaft sich gleichermaßen an diesem Prozess beteiligen können und dabei den ungleichen Voraussetzungen der gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure entgegen wirken.

Aufgabe der Politik ist es dabei, für einen umfassenden gesellschaftlichen Gestaltungsanspruch zu kämpfen. Dieser darf weder vor den Werktoeren halt machen noch darf er wesentliche gesellschaftliche Prozesse dem Markt überlassen. Vielmehr muss Politik ihren Anspruch, Marktprozesse politisch zu regulieren, wieder offensiv vertreten und durchsetzen. Das wird ihr nur gelingen, wenn sie sich dabei auf eine breite Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger stützen kann.