

Soziale Stadtentwicklung braucht Partizipation

Einen „Impuls“ zu setzen für ein derart weites Thema wie das der Partizipation, fällt außerordentlich schwer.

Wo soll man beginnen?

Ist es der 18. März 1848, als am Gendarmenmarkt die Toten der Barrikadenkämpfe aufgebahrt wurden und wo mehrere Monate die Preußische Nationalversammlung tagte?

Oder ist es das Bürgerforum, an dem am gleichen Ort vor wenigen Wochen mehr als 800 Menschen über die zukünftige Gestaltung des Gendarmenmarktes diskutiert und abgestimmt haben?

Beide Ereignisse – so unterschiedlich sie auch von der Situation und der Zielsetzung auch gewesen sein mögen - sind zweifelsohne Ausdrücke dessen, was in den politischen Wissenschaften als „politische Partizipation“ bezeichnet wird. Das umfasst nämlich alles, was Bürgerinnen und Bürger freiwillig unternehmen, um auf den verschiedenen Ebenen der Politik zu Einfluss zu nehmen..

Das Schlüsselwort dabei heißt „freiwillig“, das heißt *aus Ihrem freien Willen*. Die Entscheidung darüber, ob und welche Formen von Partizipation sie auswählen, entscheiden Menschen jeweils eigenständig.

Das politische Respektieren des freien Willens der Bürgerinnen und Bürger ist das grundlegende Merkmal von Partizipation in den demokratisch verfassten Gesellschaften.

Freiheit der Partizipation in demokratischen Systemen bedeutet nicht nur, dass Menschen frei darüber entscheiden, *ob* sie an politischen Entscheidungen selbst teilnehmen. Ebenso frei sind sie in ihren Entscheidungen darüber,

- zu *welchen Themen* und
- *in welchen Formen* sie politische Partizipation wahrnehmen.

Bei Partizipation geht es allerdings auch um die Voraussetzungen, die geschaffen oder auch nicht geschaffen werden, um Beteiligung überhaupt möglich zu machen.

Wir denken bei den Formen der Beteiligung häufig gleich an Abstimmungen und Wahlen. Doch das Spektrum der Partizipationsformen reicht unendlich viel weiter. Es beginnt mit der Information, die über einen Gegenstand zugänglich ist oder zugänglich gemacht wird. Es umfasst die Wahlbeteiligung genauso wie die

Teilnahme an Bürgerforen oder politischen Protestveranstaltungen. Es bedeutet die Beteiligung an Entscheidungen ebenso wie die Teilnahme an dem Prozess und an der Entwicklung von Planungen.

Partizipation ist also im Ergebnis eine komplexe Weiterentwicklung der demokratischen Gesellschaft.

Wie kann sich Stadtentwicklung bereits von Beginn an Leitlinien für ein auf Partizipation ausgerichtetes Handeln geben?

Bei allen Unterschieden in ihren Erscheinungsformen ist der Inhalt der politischen Partizipation in der sozialen Stadtentwicklung die Kommunikation, also das Aussenden, Empfangen, Verstehen, Dokumentieren, Aufbereiten und Auswerten von Informationen jeglicher Art, wobei die Informationsinhalte sich gleichermaßen auf bestehende Fakten, auf Zukunftserwartungen, auf Interessenäußerungen, Wertungen, Zielartikulationen und Handlungsempfehlungen beziehen können.

Partizipation in der Sozialen Stadtentwicklung ist also die systematische Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürgern, öffentlichen oder privaten Vorhabenträgern, Interessenvertretungen jeglicher Art sowie den politischen und administrativen Aufgaben- und Entscheidungsträgern. Diese kann sowohl anlassbezogen aufgrund eines bestimmten einzelnen konkreten Projektes als auch gebietsbezogen im Zusammenhang mit der städtebaulichen Veränderung eines bestimmten Areals stattfinden.

Diese besonderen Verfahren, die für jeden Gegenstand angemessen zu entwickeln sind, werden ergänzt durch eine Vielzahl von rechtlich vorgesehenen Partizipationsverfahren bei bestimmten Planungsvorhaben wie zum Beispiel in Flächennutzungsplanverfahren.

In Berlin hat die öffentliche Auseinandersetzung über Vorhaben der Stadtentwicklung eine lange Tradition, die in West-Berlin weit in die 70er Jahre zurück reicht. So besteht zum Beispiel die Bürgerinitiative Westtangente mit ihrer Kritik an dem Bau von Autobahnen seit über 35 Jahren. Die Auseinandersetzungen über die Sanierungspolitik und die daraus resultierenden intensiven Beteiligungsverfahren vor allem in SO 36 haben ebenfalls ihre Wurzeln in den 1970er Jahren. Aber auch in Ost-Berlin gab es ja unter ganz anderen politischen Bedingungen stadtentwicklungspolitische Initiativen, so gegen den Abriss des Gasometers am heutigen Thälmannpark.

Vor allem haben wir aber aus dem Ostteil der Stadt die interessanten Erfahrungen der friedlichen Revolution von 1989 mit dem praktizierten Modell des Runden Tisches: Hier treffen sich Vertreterinnen und Vertreter möglichst aller Gruppierungen, die Interessen an einem stadtentwicklungspolitisch relevanten Thema haben „auf

Augenhöhe“ sowie ohne jegliche „Über“- oder „Unterordnung“ und verständigen sich selbst untereinander und einvernehmlich auf die sachlichen und zeitlichen Regeln.

Berlin ist Vorreiterin und Zentrum von partizipatorischen Bewegungen. Das hat möglicherweise mit der sprichwörtlichen urbanen „Widerborstigkeit“ zu tun, mit einer politisch interessierten, engagierten und selbstbewussten Bevölkerung, die sich aktiv und in kontroverser Auseinandersetzung für ihre Belange zu engagieren weiß. Aber es liegt auch daran, dass in einer Stadtregion mit hoher Bevölkerungsdichte die unterschiedlichen Ansprüche an die Nutzung privater wie öffentlicher Räume besonders groß und damit auch die Wahrscheinlichkeit von Nutzungskonflikten verhältnismäßig hoch ist.

Es ist daher kein Wunder, dass sich die Aktivitäten verstärken, über die in Berlin noch sehr jungen Formen des Volks- und des Bürgerbegehrens Einfluss zu nehmen – ob sie nun „pro Reli“, „Berliner Wassertisch“, „Mediaspree versenken“, „Kudambühnen retten“, „Flugbetrieb in Tempelhof erhalten“ oder andere Themen der Stadtentwicklung zum Gegenstand haben. Hier geht es um den legitimen Versuch, Politik und Verwaltung zur Überprüfung ihrer bisherigen Ziele, Informationen und Maßnahmen zu veranlassen und diese ggf. auch zu verändern, sofern sich hierfür die erforderlichen Quoren und Mehrheiten unter den Abstimmenden ergeben.

Der Anspruch auf Beteiligung ist inzwischen in der Mediengesellschaft „angekommen“. Wie sonst wäre es zu erklären, dass ein schlichter Straßenumbau, wie er in der Kastanienallee ansteht, selbst in überregionalen Medien eine breite Berichterstattung erfährt? Dabei ist es zunächst völlig unerheblich, ob es richtig ist, Bürgersteige so herzurichten, dass Familien dort auch einen Kinderwagen bewegen können bzw. gefahrlos die Straße überqueren können, oder ob es besser ist, einen Zustand zu konservieren, um anderen seine „hippe“ Wohnlage vorzuführen.

Doch auch die Macht der Medien ist nicht entscheidend, sondern ob durch die Initiative von Bürgerinnen und Bürger der Nerv der Menschen getroffen wird. Wie sonst wäre es möglich gewesen, dass ausgerechnet mit dem Anliegen des Berliner Wassertischs zum ersten Mal der erfolgreiche Sprung über die Hürden eines Volksbegehrens und des Volksentscheids in Berlin gelungen ist, obwohl diese Initiative auf so gut wie keine mediale Unterstützung setzen konnte? Hieran sieht man sehr deutlich den Unterschied zwischen lokalen und partikularen Interessen einerseits und übergreifenden Themen einer Stadtgesellschaft.

Die überwiegende Zahl der Fragen, die die Menschen betreffen und sie zu eigenem Handeln bewegen, bezieht sich allerdings auf das unmittelbare Wohnumfeld. Hier

werden Veränderungen seismologisch registriert, hier finden sich die höchste Sensibilität und die größte Bereitschaft, sich selbst zu engagieren.

Ein Schwerpunkt der Partizipation liegt daher im Bereich der Sozialen Stadtentwicklung. Von Beginn an – das heißt seit über 10 Jahren – sind in der Quartiersmanagementverfahren weitgehende und differenzierte Beteiligungsverfahren eingeführt worden – und zwar Verfahren, in denen die Bürgerinnen und Bürger nicht nur über bestimmten Planungen abstimmen, sondern in denen sie selbst Verantwortung für die Planung übernehmen. In allen Quartiersverfahren haben sich mit geringer unterschiedlicher Ausprägung vergleichbare Arbeits- und Entscheidungsstrukturen herausgebildet.

Lassen Sie mich das kurz ausführen, weil dies im Kern die Fragen von Partizipation betrifft.

Es geht in den Quartieren um die kontinuierliche Beteiligung. Monatlich bis vierteljährlich führen die Teams mit allen Beteiligten, Betroffenen, Interessierten, Institutionen und Experten öffentliche Foren durch, zu denen alle Beteiligte eingeladen sind. Diese Foren sind eingebettet in eine Vielzahl unterschiedlicher öffentlicher Veranstaltungen zu Themen oder Projekten, kleinteiliger Arbeitsgruppen, aufwändiger Werkstatt-, Mediations- und Planungsverfahren, sowie Ausstellungen und Medienarbeit.

Quartiersräte, deren Mitglieder zum Teil über das Einwohnermelderegister per Zufallsauswahl gefunden wurden, sind sozusagen die „Quartiersparlamente“, die eigenverantwortlich über die zu treffenden Maßnahmen beraten und entscheiden.

Mit Sprechstunden im Vor-Ort-Büro, monatlichen Stammtischen, Marktständen, Kiezspaziergängen, Straßeninterviews, aktivierenden Befragungen und aufsuchender Beratung wird darüber hinaus versucht, auch die Menschen zu erreichen, die von sich aus keinen Zugang zu Partizipationsangeboten finden.

Sie können an dieser kurzen Darstellung sehen, dass eine weit reichende Partizipation und eine kontinuierliche und weitreichende Übernahme von Verantwortung durch Bürgerinnen und Bürger der eigentliche Kern der Sozialen Stadtentwicklung ist.

Sehr oft werden Partizipationsprozesse unterschieden zwischen „top down“ – also von Politik und Verwaltung initiierten und in ihrem Ablauf „gesteuerten“ Kommunikationsprozessen und „bottom up“ verlaufenden Prozessen, bei denen Bürgerinnen und Bürger selbst initiativ werden, ihre Interessenlagen und Bedürfnisse an „die Politik“ oder „die Verwaltung“ herantragen und von diesen Instanzen bestimmte Arten von Entscheidungen „einfordern“.

Ebenso wie es kommunalpolitische Reizthemen gibt, die hohe Aufmerksamkeit wecken, gibt es Themen von hoher Wichtigkeit für die Stadtentwicklung, die bei den Bürgerinnen und Bürgern nur auf geringes Interesse stoßen. So wie es Gruppen politisch stark Interessierter und Aktiver gibt, gibt es ebenso schweigende Mehrheiten oder Gruppen, die zwar durchaus ein Interesse an bestimmten Entwicklungen vor Ort haben, aber für sich selbst keine Chancen sehen, hieran etwas zu verändern.

Die jeweiligen Planungsverfahren auf diese unterschiedlichen Bedingungen hin zu prüfen und ihnen geeignete Verfahren zuzuordnen ist eine wesentliche Voraussetzung für gelungene Partizipation.

Eine wesentliche Weiterentwicklung des Beteiligungsinstrumentariums wird sich zweifellos mit der zunehmenden Nutzung des Internets ergeben. Der Reiz dieses Mediums für die Partizipation ist zum einen die Schnelligkeit und zum anderen der einfache Zugang. Es ist sozusagen ein „niedrigschwelliges“ Angebot der Beteiligung.

Doch lassen wir uns nicht täuschen. Auch das Internet ist nur ein Instrument. Es hat von sich aus keine Spielregeln und regelt nichts von selbst. Das Netz kommt nicht zu den Menschen, jede Nutzerin und jeder Nutzer muss selbst aktiv werden. Das heißt auch, diejenigen, die keinen Zugang zum Netz haben, müssen eine Möglichkeit der Beteiligung haben.

Beteiligungs-Prozesse sinnvoll zu steuern bedarf gerade hier besonderer Sorgfalt.

Partizipation löst von sich aus keine Konflikte. Eher manifestieren sich in der Beteiligung unterschiedliche Sichtweisen. Dies muss kein Nachteil sein, aber es obliegt denjenigen, die Beteiligung organisieren, auch die Verbindlichkeit von Prozessen zu bedenken.

Genau hier liegt dann aber im System der repräsentativen Demokratie die Aufgabe der Politik:

- Sie muss die Prioritäten setzen und bei den Menschen für diese Prioritäten werben,
- Sie muss der öffentlichen Verwaltung Zielvorgaben für die Art und Weise der Bearbeitung machen,
- Sie muss offen für die Fragen, Wünsche, Interessen und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger und die allgemeinen und teilträumlichen Entwicklungstendenzen der Stadt sein.
- Sie muss schließlich nach Abwägung und Wertung aller relevanten Gesichtspunkte verbindliche Entscheidungen treffen.

Partizipation kann die politische Verantwortung für eine Entscheidung nicht ersetzen. Sie fordert Entscheidungsträger allerdings immer wieder dazu heraus, sich intensiv mit den Interessenlagen der Bürgerinnen und Bürger auseinanderzusetzen, deren

Ideen und Bewertungen aufzunehmen und weiterzuentwickeln. Es geht nicht zuletzt um die Entwicklung einer politischen Kultur über Wahlperioden hinaus.

Es handelt sich hierbei um einen Beitrag zur Einleitung der Veranstaltung „Partizipation und Bürgerbeteiligung in der Stadtpolitik“ der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin in Zusammenarbeit mit der Friedrich-Ebert-Stiftung am 24. März 2011 in Berlin.

Ingeborg Junge-Reyer ist Senatorin für Stadtentwicklung des Landes Berlin.

Kontakt: mathias.gille@senstadt.berlin.de