

Thomas Kilian  
Biesentaler Str. 14  
13359 Berlin  
[thomas.kilian66@gmail.com](mailto:thomas.kilian66@gmail.com)

Juli 2023

## **Probleme bei der politischen Beteiligung von Bürger:innen**

**Tenor:** Die Einförmigkeit, mit der Politik und Verwaltung die Bevölkerung ansprechen, wird der Differenziertheit der modernen Gesellschaft nicht gerecht. In ihrer Unwissenheit über die Diversität der Bevölkerung greifen Politik und Verwaltung vielmehr an weiten Teilen der Bevölkerung vorbei. Auch von ihrer Binnenstruktur her können Politik und Verwaltung nur schwer eine Ansprache an die gesamte Breite der Gesellschaft erreichen und ein befriedigendes Erlebnis der Selbstwirksamkeit vermitteln. Die Lösung, eine Pluralität offizieller und quasi professioneller Kommunikationskanäle zwischen der Verwaltung und der Bevölkerung aufzubauen, stößt natürlich an Kapazitätsgrenzen. Attraktiver wäre die Möglichkeit der anlassbezogenen Auseinandersetzung mit der Verwaltung auf allen Ebene der verschiedenen Hierarchiestufen.

### **1. Die Differenziertheit der städtischen Bevölkerung**

Auf der oberflächlichen Darstellungsebene setzte ich die Schichtung der Gesellschaft in verschiedenen Bildungsniveaus und ihre ethnische Vielfalt als bekannt voraus. Weniger beachtet werden die verschiedenen Denkstile, die sich beispielsweise in ökonomischen, politisch-juristischen, kognitiv-wissenschaftlichen und kulturellen Mustern äußern. Dass Verwaltung und Politik sich der Begrenztheit der eigenen Denkfiguren nicht bewusst sind, grenzt schon ganz automatisch die Mehrheit der Bevölkerung aus. Es ist auch tatsächlich kaum möglich, aus der Position eines bestimmten Denkstils heraus die anderen zu beschreiben, ohne polemisch zu werden. Für die politikfernen Kreise geht es in den Parteien und Parlamenten schlicht darum, dogmatische Glaubenssätze durchzusetzen. Deshalb braucht es im Meinungskampf auch keine Visualisierung und Präzision wie im Hörsaal, sondern Rhetorik oder Schlagfertigkeit oder gar Gewalt. Die kulturellen Kräfte betonen den guten Willen und erscheinen den Ökonom:innen, aber auch vielen Politiker:innen und Kognitivist:innen als Schwärmer:innen. In der Darstellung verlieren sie sich gelegentlich in der ansprechenden Form. Die Kognitivist:innen gelten teils als weltfremde Spinner:innen, sind aber teils für überraschende Lösungen anerkannt. Politiker:innen und Ökonom:innen versuchen, sie an der Leine zu führen. Den kulturellen Kräften ist die mathematische und logische Form des kognitiven Denkstils zuwider. Den Ökonom:innen halten die Kognitivist:innen ihren Hang zu bewährten Lösungen vor, die Akteur:innen mit kulturellem Schwerpunkt werfen wirtschaftlich denkenden Personen die Festgefahrenheit ihrer Ziele und Lebensformen vor, und die Politiker:innen sind den Ökonom:innen durch die Konkurrenz um die Ressourcen verbunden.

Natürlich haben sowohl ökonomische, politische, kognitive als auch kulturelle Weltzugänge ihr Recht. Ihre Verknüpfung mag ein Ideal darstellen. Aber der Differenzierungsprozess der Gesellschaft verteilt die verschiedenen Begabungen in verschiedene Bereiche und Berufe und verstärkt die wachsende Vereinseitigung durch die spezialisierte Berufsausbildung. Dadurch entstehen neben den bekannten ethnischen und Bildungsgruppen Mentalitäten, die für die politische Partizipation in der Kommune nicht mehr mit einem einzigen Veranstaltungskonzept anzusprechen sind, ja nicht einmal mehr einheitliche Vorstellungen haben, was Partizipation soll und kann.

Die Politik stellt sich Partizipation üblicherweise als einen Prozess vor, in dem der:die Bürger:in in das politisch-juristische System involviert wird. Schon allein diese als übergriffig wahrgenommene Haltung erzeugt im kulturellen, kognitiven und ökonomischen Denken Widerwillen, der sich dann in Unverständnis, Ekel und Spott äußert. Diese imperialistische Haltung zeigen auch die anderen Systeme, aber ihre Partizipations- und Inklusionsprobleme sind hier nicht das Thema. Diese Grundhaltung setzt sich darin um, dass das politische System die aktive Bürgerschaft nach ihren eigenen Vorstellungen selektiert. Das fängt damit an, dass im Partizipationsprozess diejenigen Vorteile haben, die die politische Logik am besten übernehmen. Ideale Partizipation führt daher in politisches, und das heißt dann auch parteipolitisches Engagement. Die Partizipationsangebote von Verwaltung und Politik fühlen sich daher wie Rekrutierungsbemühungen an, wie sie der politische Sektor vielleicht ja auch nötig hat. Das ist zwar aus der Not der Politik gut verständlich, aber kein echtes Interesse am Anderen, dessen Eigenheit man ja in den Hintergrund drängen möchte. Es ist eine ziemliche Verrücktheit, wie stark die Berliner Politik in ihrer Krise auch noch versucht, die Teilnahme der Bevölkerung inhaltlich einzuschränken. Am deutlichsten zeigt sich das bei der Ausgrenzung der migrantischen Bevölkerung. Selbst bei der strukturell untauglichen, weil nur für bestimmte politisch orientierte Menschen attraktiven Gremienwirtschaft wird ein Großteil der migrantischen Bevölkerung über Positivlisten ausgegrenzt, die willfähige Organisationen enthalten. Man ist im politischen Raum nicht bereit, sich mit den Konsequenzen eines anderen Familienbildes oder eines hierarchischen Verständnisses von Gesellschaft auseinanderzusetzen. Vielmehr wird die pluralische Etikette als Eintrittsbillet für die abendländische Politik vorausgesetzt, was konsequenterweise auch die faktische Ausgrenzung weiter Teile der deutschen Gesellschaft rechtfertigt (vor allem der Unterschicht), und zum anderen die demokratischen Lernprozesse an Schule und Sozialarbeit ausgliedert. Dort gibt es jedoch weder die notwendigen Ressourcen, noch hat der Streit um Meinungen einen angemessenen Platz. Vielmehr ist in Bildung und Beratung ein kognitiver Denkstil gefragt ist. Man kann dort keine Normen gestalten, sondern muss mit den gegebenen Fakten umgehen.

Letztlich verschiebt sich die Partizipation - vom störenden Wahlakt abgesehen - dahin, dass sich Politik und Verwaltung ihre Bürger:innen auswählen. Die so erzeugte Legitimation ist ein Selbstbetrug. Er ist nur aufgrund des rückschrittlichen Gesellschaftsbildes der Verantwortlichen möglich, demzufolge Politik und Verwaltung die anderen gesellschaftlichen Bereiche anleiten sollen. Diese Idee läuft auf Herrschaft statt Kooperation hinaus.

Abgesehen von der Einsicht der Akteur:innen ist die Lösung einfach, aber aufwendig. Sie erfordert Kontaktpflege und Gesprächsangebote in verschiedene gesellschaftliche Bereiche hinein. Allein vom Kommunikationsaufwand ist das keine Aufgabe für die politische Spitze der Verwaltung und der politischen Repräsentant:innen, sondern darüber hinaus für die gesamte Verwaltung.

## **2. Die Einförmigkeit der Ansprache an die Zivilgesellschaft**

Bereits beim ersten Punkt ist diese in der Überschrift genannte Einförmigkeit der Veranstaltungen zur Bürgerbeteiligung ein mitlaufender Subtext gewesen. Der Punkt soll nun vertieft werden, indem auf einige formale Aspekte der üblichen Partizipation verwiesen wird. Dabei kann keine Vollständigkeit erreicht werden. Die Punkte dienen eher der geistigen Lockerung und sollen gern durch eigene Aspekte verfeinert und erweitert werden. Hier sollen einmal die Quantität der Teilnehmer:innen an einem Beteiligungsformat, einmal ihre Qualität im Sinne ihrer Erfahrung in Themen und Formaten, einmal ihr zeitlicher Verlauf (einmalig, mehrmalig) und einmal ihre Intellektualität im Sinne einer scheinbaren Vernünftigkeit thematisiert werden.

Hinsichtlich der Zahl der Beteiligten an einem Beteiligungsformat gibt es zwei Ideale: Einmal eine möglichst große Zahl, die nur durch den Raum oder andere technische Bedingungen eingeschränkt sein soll, und eine irgendwie geartete Repräsentativität. Diese Formate ergeben sich aus den politischen Traditionen von Heerzug und Volksversammlung sowie der Ratsversammlung der Unterführer. Will man kognitive, ökonomische oder kulturelle Aspekte einfließen lassen, bieten sich zahlreiche weitere Rollen an: Redner:in und Publikum, die problembezogene Arbeitsgruppe, die inspirierten Freund:innen, der:die Tüftler:in, die Betroffenen, die Interessierten, der:die nicht weiter Betroffene, der:die nur am Verfahren Interessierte. Meist wird die Vielfalt der möglichen Rollen und damit die Gruppenkomplexität soweit eingeschränkt, dass sich sogar Moderator:innen oder die anwesenden Verwaltungskräfte als inhaltlich interessierte Stakeholder verhalten. Die Einfalt der Struktur verleitet die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung zur Einflussnahme, statt den Prozess von einer Meta-Ebene aus voranzutreiben.

In den parlamentarischen und partizipatorischen Versammlungen werden im allgemeinen Personen mit deutlich unterschiedlicher inhaltlicher und formaler Qualifikation und Erfahrung zusammengefasst, ohne dass dies problematisiert oder gar genutzt wird. Für die Qualifizierten sind die formalen Prozesse daher einigermaßen berechenbar. Sie nutzen die Versammlungen zum Netzwerken und für Absprachen zu zweit oder in kleinen Gruppen. Bestimmte Beteiligungsformate (Open Space, Marktplatz etc.) legen solche Informalität nahe, sie findet aber sogar in der BVV oder dem Bundestag so statt. Dadurch verschiebt sich ein erheblicher Teil der Meinungsfindung und Durchsetzung in nicht beobachtbare Bereiche, während sich das Fußvolk und die Öffentlichkeit an Banalitäten und Details abarbeitet, und die Kontrolle der Macht schwindet. Eine unreflektierte Mischung unterschiedlich kompetenter Personen in Entscheidungsprozessen ermöglicht eben keine breite Partizipation, sondern die Strippenzieher:innen tauchen in der Masse unter, wenn sie nicht gerade von praktisch professionellen Beobachter:innen wieder ans Licht der Öffentlichkeit gezerrt werden. Bekanntlich fehlt im Bezirk eine solche massenmediale Aufmerksamkeit. Gerade deshalb bemerken viele Teilnehmer:innen, dass sie Staffage sind, und kommen bald nicht wieder.

Viele Beteiligungsformate sind Einzelveranstaltungen. Die Versammlung fängt jedes Mal bei Null an. Deshalb werden viele einfache Feststellungen getroffen, aber wenig innovative Ideen geboren. Prozessorientierte Formate sind meist als eine Art Ausschuss konstruiert. Unterschiedliche Kompetenzen führen zu aufwändiger Angleichung des Informationsstandes. Die Repräsentativstruktur bietet keinen Ansatz zu sinnvoller Arbeitsteilung. Die Ausschüsse funktionieren außerdem nicht als Arbeitsgruppen. Sie sind dafür zu groß, weil man ja für seine Vorstellungen von Repräsentativität sich zu einer gewissen Zahl verpflichtet fühlt. Gleichzeitig verführt diese Gruppengröße dazu, dass der Arbeitsauftrag schwammig bleiben muss, weil man sonst nicht genug Beteiligungswillige findet. Kompetente Personen verlassen solche Ausschüsse ob ihrer Ineffektivität, überforderte gehen, weil sie nichts erreichen.

Die Veranstaltungen der Bezirkspolitik geben eine Art Common Sense-Vernunft vor. Sie ist schon von daher falsch, weil sie eine ungleiche Verteilung von ökonomischer, politischer, kognitiver und kultureller Rationalität nicht akzeptiert, sondern in allen Bereichen ein gewisses Mittelmaß voraussetzt. Sie bedeutet, dass in allen Bereichen nur jene Standpunkte Geltung erreichen können, die mäßig über dem allgemeinen Durchschnitt liegen. Nicht nur ausgesprochen niveaulose Beiträge fallen durch, sondern auch die Spitzenleistungen in dem einen oder anderen Bereich, die dann schlicht nicht ausreichend verstanden werden. Gleichzeitig passiert es immer wieder, dass eigentlich akzeptable Beiträge in dem einen oder anderen Bereich verworfen werden, weil die:der Autor:in in einem oder mehreren anderen Bereichen verstört. Die rigide Festlegung auf die scheinbare Vernunft des Common Sense garantiert zwar einen störungsfreien Verlauf der Veranstaltung, ist aber

letztlich un kreativ. Sie verstört auf ihre Art Personen, die in einzelnen Dimensionen ihres Wesens nicht den Normen des Common Sense entsprechen.

Insgesamt spricht also auch die Analyse formaler Aspekte von Beteiligungsverfahren nicht für einen Königsweg, sondern für Diversität. Für den:die Kö nner:in gilt natürlich ein reflektiertes Anything Goes, der:die Anfänger:in muss sich erst mal aus der Befangenheit in den parlamentarischen und politischen Formen lösen. Diese binden zwangsläufig nur den politisch geprägten Typus, schrecken aber ökonomisch, kognitiv und kulturell orientierte Menschen eher ab. Die weiteren Anregungen zur Gruppenarbeit aus Psychologie, Betriebswirtschaft, Informatik und vielem mehr sind leicht in jeder Bibliothek zu erhalten und sprengen hier den Rahmen.

### **3. Die Komplexität der Verwaltung**

Oft ist heute von komplexen Aufgaben die Rede. Die Aufgaben der Bezirksverwaltung sind jedoch häufig recht einfach, aber sie sind gleichzeitig äußerst vielfältig. Politik und Bürgerschaft haben es also mit einer Mannigfaltigkeit von Aufgaben und Herausforderungen zu tun, die sich selbst einer hauptamtlichen Überwachung entziehen, erst recht den Horizont des:der nur ehrenamtlich involvierten Bürger:in sprengen. Komplexität lässt sich erwerben, durch Abstraktion strukturieren und dann auch sinnvoll reduzieren. Die Gesamtheit einer Mannigfaltigkeit hingegen ist nur unvollständig durchschaubar und hält aus der Sicht der Verantwortlichen immer wieder Überraschungen und Kritikmöglichkeiten offen, weil zwangsläufig unausgeleuchtete Bereiche bleiben.

Der Versuch, die Mannigfaltigkeit hierarchisch im Rahmen einer Verwaltung zu organisieren erzeugt eine komplexe Organisation. Zwar ist die formale Ordnung einfach, aber die Detailliertheit der Aufgaben bedingt über die formale Struktur hinaus die Berücksichtigung von sachlichen Kompetenzen, unabhängig von der Rangordnung, von persönlichem Engagement und zeitlichen Ressourcen sowie von der Varianz der kulturellen Ideale, Präferenzen und Dringlichkeiten in der Organisation.

Aus der Außensicht des:der Bürger:in sind diese informellen Strukturen nicht durchschaubar. Sie sind von geringer Legitimität und nicht weiter dokumentiert. Mitunter fehlt es auch an der Einsicht in die Überforderung der Verantwortlichen durch die Mannigfaltigkeit der Aufgaben. Im ersten Zug erscheint damit ein einfaches sachliches Problem, und eine Verwaltung, die einfache Sachverhalte verkompliziert und einfache Anliegen der Bürger:innen nicht befriedigen kann. Wird in einem zweiten Schritt die Komplexität der Verhältnisse akzeptiert, besteht bei den Bürger:innen die Gefahr einer Überlastung und damit abermals einer Abwendung von der Organisation. Gelegentlich schaffen komplexe Organisationen in dieser Problemlage Grenzstrukturen, die ein Andocken an die Organisation erleichtern sollen. Dies funktionieren unter der Maßgabe, die Binnenstruktur der Organisation nicht in Frage zu stellen. Sie schränken also die Kommunikation ein, was sie nur für bestimmte Persönlichkeiten und Organisationen attraktiv macht. Im Wesentlichen bedarf es spezifischer Vorteile, um die Zusammenarbeit aufrecht zu erhalten. Im Allgemeinen kann eine Organisation durch die Einrichtung einiger weniger spezifischer Grenzstellen daher nur einen Teil des potentiellen Publikums binden. Am besten gelingt der Kontakt, wenn geldwerte Leistungen ausgereicht werden. Die bürgerschaftliche Kritik an Politik und Verwaltung bekommt dann aber etwas von fortwährenden Tarifverhandlungen.

Praktisch spricht die begrenzte Fähigkeit der Grenzstellen für eine Ausdifferenzierung derselbigen. Die Logik der Verwaltung kommt also im Prinzip der Differenziertheit des Publikums entgegen, sobald Politik und Verwaltung die Einsicht gewonnen haben, dass es einer differenzierten Zahl von Grenzstellen mit dem jeweils passenden Personal bedarf.

#### **4. Mangelnde Selbstwirksamkeit**

Die problematische Passung von Bürger:innen und Verwaltung führt auf beiden Seiten zu Frustrationen. Es gibt jene, die von sich aus in der Lage sind, Menschen zu organisieren und auf das Gemeinwesen Einfluss zu nehmen. Sie erreichen häufig unabhängig von Politik und Verwaltung in Ökonomie, Kognition und Kultur eine deutliche Wirksamkeit. Die Auseinandersetzung mit Politik und Verwaltung ist dann in den üblichen partizipativen Strukturen nicht wirklich attraktiv. Man bedient sich stattdessen direkterer und häufig auch wirkungsvollerer Zugänge als Expert:innen oder durch Lobbying.

Es gibt eine gewisse Tradition, dass der Nachwuchs der gesellschaftlichen Eliten das partizipative Feld als Trainingsplatz benutzt. Bei den Engagierten dominieren heute jedoch vor allem in der jungen, politisch aktiven Generation die zukünftige Mitarbeiter:innen von Politik und Verwaltung. Hier beteiligen sich Politik und Verwaltung gewissermaßen selbst und sozialisieren ihren Nachwuchs.

Ansonsten erleben Bürger:innen bei den Passungsproblemen mit der Verwaltung auch beim den Beteiligungsformaten häufig, dass beide Seiten aneinander vorbeigreifen. Die Wirksamkeit der eigenen Interventionen ist eher gering, weil die Komplexität der Verwaltung mitbewegt werden muss. Das führt zu Misserfolgen oder einer Bescheidenheit der möglichen Ziele. Letzteres sind nur spezielle Bürger:innen bereit, hinzunehmen. Das mündet in eine Selektion von Personen, die durch Lebensumstände oder charakterliche Besonderheiten einerseits in der Statusentfaltung blockiert sind, andererseits wenig ambitionierte Detailziele anstreben. Diese Auswahl bewirkt eine Rückkoppelung: Politik und Verwaltung erleben diesen Personenkreis nicht immer als inspirierend und nehmen ihn auch nicht wirklich ernst. Die Anpassung an das angenommene Niveau, führt jedoch teilweise zur Abwanderung von denjenigen, die sich unterschätzt fühlen. Ausmaß und Anteil der Marginalisierten und Karrierebeeinträchtigten bei den sich beteiligenden Bürger:innen wächst so erneut an.

In anderer Weise als bei der Politik ergibt sich bei den Partizipation begehrenden Bürger:innen eine Abweichung von einer Repräsentativität der Bevölkerung. Politik und Verwaltung halten sich daher immer wieder für berechtigt, das Urteil in Beteiligungsprozessen zurecht zu setzen. Dabei scheuen sie nicht davor zurück, sich auf formale Argumente wie die bessere Einsicht ins Volksempfinden, die Herstellung von Chancengleichheit zwischen verschiedenen Bürgergruppen oder die eigene Legitimation durch Wahl zu berufen. Solcher Autoritarismus kann jedes Bürgervotum aushebeln und ruft häufig Unmut bei den Personen in den Beteiligungsprozessen hervor: Es scheiden Personen aus, und die Abweichung des Personenkreises von der Gesamtbevölkerung sowie die generellen Probleme der Partizipation nehmen zu. Die Abwertung partizipierender Bürger:innen weist eher auf die Beziehungsprobleme zwischen den administrativ Handelnden und der als Kundschaft oder Klientel gedachten Bevölkerung hin. Gleichwohl können Politik und Verwaltung sachliche Argumente einbringen, auch um Einseitigkeiten auszugleichen. Den deliberativen Verfahren einer beratenden Bürgerschaft geht es ja gerade darum, den politischen Diskurs durch den Perspektivenreichtum ökonomischer, kognitiver und kultureller Formen möglichst konsensuell zu

entlasten. Es sollen gerade Lösungen abseits der Durchsetzung mittels dem überbeanspruchten Recht und der unerwünschten Gewalt gefunden werden. Mehrheiten, Repräsentativität und Autorität spielen dementsprechend eine nachgeordnete Rolle.

In der momentanen Situation sind sowohl Politik und Verwaltung als auch der demokratische Souverän überfordert, eine lebendige politische Kultur im Sinne einer deliberativen (beratschlagenden) Demokratie zu garantieren. Dafür bedarf es Voraussetzungen, die den politischen Rahmen sprengen, nicht nur kognitiv. Aber gerade darin besteht der Reiz, andere Denkstile einzubeziehen.