

III. Erfolg und Misserfolg Berliner Verkehrsinitiativen 1973 - 1993 (Teilstudie 1)

Überblick: Zunächst soll die Anlage der Teilstudie, die Forschungsthese und das methodische Vorgehen vorgestellt werden. Danach steigen wir in die Niederungen der Berliner Verkehrspolitik herab und wenden uns den konkreten Rahmenbedingungen zu, unter denen die Berliner Verkehrsinitiativen von 1973 - 1993 agierten und auf welche sie reagierten. Im dritten Teil werden die Früchte der Arbeit, die Ergebnisse, vorgestellt. Die Erfolgsbilanz wird gezogen und der Einfluß verschiedener gruppeninterner und -externer Faktoren auf Erfolg und Misserfolg wird beleuchtet. Am Ende steht das Fazit der Teilstudie 1, aus dem neue Forschungsfragen erwachsen, die den Ausgangspunkt der nachfolgenden Studie wurden, in der die individuellen und subjektiven Aspekte des Engagements in Bürgerinitiativen in den Vordergrund treten werden.

6. Anlage und methodisches Vorgehen bei Teilstudie 1

Überblick: Im ersten Teil stelle ich die drei Untersuchungshypothesen vor. Diese wurden operationalisiert, um darauf aufbauend den Fragebogen an die Bürgerinitiativen zu entwickeln. Im zweiten Teil werden die angewandten Methoden erläutert. Dies beinhaltet Vorerhebung, Durchführung der Fragebogenerhebung, Telefoninterviews mit Initiativen und Experteninterviews mit Personen aus verkehrspolitisch relevanten Bereichen. Anschließend sollen in Kürze die vier Phasen des Projektablaufs (Felderschließung, Erhebungsphase, Auswertungsphase, Rückbindung an die Initiativen) geschildert werden.

6.1. Begründung und Operationalisierung der Thesen

In Anlehnung an die in Kapitel II vorgestellten Ansätze und Theorien (Ressource Mobilization Theory, Konzept der "Political Opportunity Structure" bzw. Kontextstrukturen und des Ansatzes von Piven & Cloward) entwickelte ich folgende drei Untersuchungshypothesen, die es verifizieren oder falsifizieren galt:

These 1a)

Der Erfolg von großstädtischen Bürgerinitiativen im Verkehrsbereich hängt vor allem von den politischen, fachlichen und arbeitsorganisatorischen Kompetenzen der Gruppe ab

Die These besagt, dass es an den Bürgerinitiativen selbst liegt, ob sie eher erfolglos oder erfolgreich ihre Ziele durchsetzen können. Eine Bürgerinitiative mit größerer politischer, fachlicher und arbeitsorganisatorischer Kompetenz hätte demnach wesentlich günstigere Voraussetzungen, um erfolgreich sein zu können als eine Initiative, bei der diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

Um politische, fachliche und arbeitsorganisatorische Kompetenzen zu überprüfen, führte ich eine Operationalisierung mit folgenden Variablen durch, die sich dann auch in der Gestaltung des Fragebogens niederschlug (die Indikatoren aller nun folgenden Variablen sind im Anhang aufgeführt).

"Politische Kompetenz": Öffentlichkeitsarbeit, Mobilisierung von Bevölkerung, Vernetzung, Wissen über das relevante Handlungsfeld und das Know-How des politischen Agierens.

"Fachliche Kompetenz": Kenntnis des Gesamtzusammenhanges des Streitobjektes bzw. der Forderung und inhaltliche Argumentationsstärke.

"Arbeitsorganisatorische Kompetenz": Stetigkeit und Verbindlichkeit, Qualitätssicherung, Finanzierung und organisatorische Voraussetzungen zur Mobilisierung von Sympathisanten.

These 1b)

Die politischen Kontextstrukturen sind die entscheidenden Faktoren für Erfolg von großstädtischen Bürgerinitiativen im Verkehrsbereich.

Die Überprüfung dieser These liegt die Überzeugung, das Wissen und die Erfahrung zugrunde, dass auch die fachlich, politisch und arbeitsorganisatorisch kompetenteste Initiative unter bestimmten politischen Rahmenbedingungen kaum oder gar keine Chancen auf erfolgreiche Durchsetzung ihres Zieles hat. Hintersinn dieser These ist es zu ermitteln, *welches die konkreten* Kontext- oder Chancenstrukturen für den Bereich der Berliner Verkehrspolitik sind, die dafür verantwortlich sind, dass manche Initiativen (mit annähernd

gleichem Professionalitätsgrad und vergleichbarem Ziel) erfolglos, andere erfolgreich waren. Es gilt Fragen wie die folgenden zu beantworten: Lag es einfach daran, weil ein anderer Senat an der Macht war? Ist es vielleicht in Kreuzberg einfacher, eine Tempo-30-Zone zu erkämpfen als in Neukölln? Welchen erfolgsrelevanten Einfluß haben die "Beschleunigungsgesetze"? Gab es in den 70er Jahren vielleicht mehr Einflußmöglichkeiten der Bürger auf geplante Straßenbauvorhaben als in den 80er und 90er Jahren? Wie stark wiegt der Einfluß informeller Politikstrukturen? Die Operationalisierung dieser zu untersuchenden politischen Rahmenbedingungen ist damit schon angedeutet worden. Im einzelnen haben wir die Kontextstrukturen mit folgenden Variablen operationalisiert:

Gesetzliche Möglichkeiten und Grenzen des Handlungsspielraumes der Berliner Verkehrsbürgerinitiativen, Zusammensetzung und Orientierung der Berliner Senatsregierung, Grundlinien der Berliner Verkehrspolitik, informelle Verfahrensweisen und dominante Strategien staatlicher Stellen im Umgang mit Herausforderern, spezifische Handlungs- und Einflussbedingungen von großstädtischen Bürgerinitiativen des Verkehrsbereiches, Bündnismöglichkeiten, Stärke von Gegenbewegungen und Zeitgeist.

These 1c)

Die Art des Protests ist der entscheidende Faktor für Erfolg von Bürgerinitiativen im Verkehrsbereich.

Sinn dieser These war es zu untersuchen, ob die aus amerikanischen Bewegungserfahrungen gewonnenen Thesen von Piven/Cloward (s.Kap.II) auch für Verkehrsinitiativen unter den Bedingungen einer deutschen Großstadt aussagegewert besitzen. Es galt also für mich die Frage zu untersuchen, ob solche Initiativen eher erfolgreicher oder eher erfolgloser sind, die hauptsächlich konfrontative Aktionsformen - die bewußte Übertretung von Gesetzen miteingeschlossen - zur Erreichung ihres Zieles einsetzen als solche Initiativen, die solche Aktionsformen nicht einsetzen.

Operationalisiert wurde die These 1c) mit folgenden Variablen: Konfrontatives Verhalten, kooperatives Verhalten zum Adressaten.

6.2. Methodisches Vorgehen

Qualitativ oder quantitativ ist keine Bekenntnisfrage. Dem Untersuchungsgegenstand angemessen und für das Untersuchungsziel schlichtweg notwendig erschien mir einzig die Synthese der beiden Zugänge.¹ Der Untersuchungsgegenstand bestand in über 250 angesprochenen Gruppen, die als im Verkehrsbereich sich engagierende (oder sich engagiert habende) Initiativen ermittelt wurden. Ein rein qualitativer Weg zur Untersuchung der o.g. drei Hypothesen verbot sich von vorneherein aus dem Grund, da die Untersuchung noch zu Lebzeiten des Verfassers beendet werden sollte. So bot sich als Hauptzugang zur Datengewinnung eine quantitative empirische Erhebung mit einem relativ kurzen Fragebogen mit einer Mischung aus standartisierten offenen und geschlossenen Fragen an. Eine quantitative Auswertung einer Erhebung von Verkehrsbürgerinitiativen würde aber keinen Sinn machen, ja nicht einmal die Kategorisierung der Antworten wäre sinnvoll möglich, wenn man sich nicht *zuvor* einen qualitativen Zugang zum Untersuchungsgegenstand verschafft hätte (vgl. Strauss 1994, 28; Kleining 1982, 226). Wie dies in unserem Falle geschah, wird unten erläutert.

Hier zunächst ein Überblick zu den angewandten einzelnen Methoden: Die *Vorstudien, teilnehmenden Beobachtungen und Presseauswertungen* brachten mir einen ersten qualitativen Zugang und machten mich noch mehr mit dem Untersuchungsgegenstand "Verkehrsbürgerinitiativen" und ihrem politischem Umfeld vertraut. Der *Fragebogen* diene hauptsächlich zur Ermittlung derjenigen Daten, die mir vor allem quantitative Zusammenhänge zwischen den intervenierenden Hauptvariablen "Professionalität" (gruppeninternen Faktoren) und "Regierungsphase" (politische Kontextstrukturen) zum Erfolgsgrad der Initiative liefern sollten. Da er jedoch zu etwa einem Drittel auch aus offenen Fragen bestand, diene er auch zur *qualitativen* Erschließung des Untersuchungsgegenstandes und seines politischen Kontextes.

¹ Die Auffassung, dass die Frage "qualitativ oder quantitativ" im Forschungsalltag keine Bekenntnisfrage sein sollte (und oft allein aus forschungsökonomischen Gesichtspunkten heraus auch keine ist), sondern ein "sowohl als auch" angesagt und legitim ist, betonen sowohl Vertreter der Methodenlehre als auch Bewegungswissenschaftler - siehe Oevermann et al (1979, 352), Kleining (1982, 225), Rucht (1991c, 410) und Ohlemacher (1993, 23).

Die zur Beschleunigung des Fragebogenrücklauf durchgeführten unzähligen Telefongespräche wurden z.T. zu regelrechten *Telefoninterviews*. Diese Gespräche erbrachten einen ungeahnten Ertrag an qualitativen Informationen über viele Interna einzelner Initiativen und den Frustrationserfahrungen von Aktiven. Die *Experteninterviews* schließlich brachten mir auf qualitativem Wege Erkenntnisse über informelle politische Prozeduren und Strukturen, die in der Regel der Öffentlichkeit nicht bekannt sind. Sie dienten und verhalfen zur Beleuchtung der politischen Chancenstruktur, innerhalb derer die Initiativen agieren.

6.2.1. Annäherung an den Untersuchungsgegenstand: Vorstudie, teilnehmende Beobachtung und Presseauswertung

Dies geschah einmal durch die ausschließlich qualitativ angelegte Fallstudie des Verfassers (Schneider 1992) über die wohl bekannteste und mit Preisen mehrfach ausgezeichnete (u.a. vom Umweltbundesamt) Verkehrsinitiative Berlins, die BI Westtangente. Sie kämpft seit 1974 ohne Pause für eine menschen- und umweltfreundliche Verkehrspolitik und trifft sich immer noch jeden (!) Donnerstag². Innerhalb dieser Untersuchung wurden Gespräche und Interviews mit Aktiven, über Monate sich erstreckende beobachtende Teilnahme bei Gruppenabenden, Aktionen, Treffen mit anderen Initiativen, organisatorischer Alltag und vieles mehr aus dem Leben einer Verkehrsinitiative und ihres politischen Umfeldes erfahren. Außerdem verschaffte das mehrwöchige Aktenstudium in den Räumen der Senatsverwaltung für Verkehr reichhaltige Einblicke - via Aktennotizen und internen Briefwechseln - über einige strategische Verfahrensweisen und Prozeduren der staatlichen Seite im Umgang mit Bürgerprotest gegen staatliche Planungsvorhaben - in diesem Falle dem geplanten Bau der sogenannten Westtangente³.

Des weiteren bestand das Vertrautmachen mit dem Untersuchungsgegenstand im Knüpfen von ersten Kontakten zu schon bekannten und noch aktiven Verkehrsbürgerinitiativen. Ich hatte Treffen mit Vertretern oder führte *teilnehmende Beobachtungen* bei Gruppenabenden folgender Bürgerinitiativen (BI) und Verbänden durch: BI Stadtring Süd, BI Westtangente, BI Wilde Else, BI Bachstraße, Moabiter Ratschlag, BI Lebensraum Straße,

²Seit Beginn dabei ist Norbert Rheinlaender, der längst überfällig ist, das Bundesverdienstkreuz für aktives Bürgerengagement zu bekommen. Immerhin bekam er 1999 den von der Stiftung Naturschutz gestifteten *Victor-Wendland-Ehrenring 1999*.

BI Blechlawine, Bündnis Innenstadtring, Grüne Liga, Greenpeace und BUND. Das Forum Verkehrsökologie als Diskussionsforum der Berliner Verkehrsbürgerinitiativen wurde regelmäßig teilnehmend beobachtet.

Der in Berlin ansässige und seit 1978 existierende *Arbeitskreis Verkehr* stellte sein Karteikarten-Archiv der gesammelten Adressen von Verkehrsbürgerinitiativen, die in den letzten 20 Jahren im Verkehrsbereich tätig gewesen waren (und zum Teil noch tätig sind), zur Verfügung. Weitere Adressenlisten erhielt ich letztlich durch das Schneeballsystem vom Verkehrsclub Deutschlands (VCD), Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND), Forum Verkehrsökologie, Koordinationsrat der Tempo-30-Initiativen, der BI Westtangente, BI Stadtring Süd und aus den Zeitschriften des Berliner Bewegungsmilieus "Grünstift", "Signal", "Radzeit", "Berliner Radler" und aus den Berliner "Stattbüchern" 1-4.

Eine eher qualitative Untersuchung des Handlungsumfeldes der Berliner Verkehrsbürgerinitiativen fand unter anderem mittels besonderem *Zeitungsstudium* und -analyse statt. Die vier großen Berliner Tageszeitungen "Der Tagesspiegel", "die tageszeitung", "Berliner Morgenpost" und "Berliner Zeitung" wurden im Lokalteil auf Berichte über die Berliner Verkehrspolitik und Verkehrsbürgerinitiativen untersucht. Es ergab viele Hinweise auf uns noch unbekanntes Initiativen und Problembereiche. Die Zeitungsrecherchen dienten weiterhin zur Ermittlung der verkehrspolitisch relevanten Kontextbedingungen der Initiativen. So sollen z.B. die Sichtweisen und Statements der Senatsregierung, Parteien, Verwaltungen, Verbände, der einzelnen Bezirke und anderer gesellschaftlich relevanter Gruppen in Sachen Verkehrspolitik ermittelt werden. Nicht zuletzt sollte auch die verkehrspolitische Grundrichtung der einzelnen Printmedien erfaßt werden. Das wurde nicht für die gesamten letzten 20 Jahre gemacht, aber ich habe das grobe Handlungsumfeld unter den verschiedenen Regierungen untersucht und bei besonderen Protestaktionen und anderen Ereignissen auch jeweils eine Presseauswertung vorgenommen.

Eine größere Vertrautheit mit der *Initiativenszene des Ostteils* der Stadt erwuchs ausser durch die Teilnahme am gesamtberliner "Forum Verkehrsökologie" auch über die Entdeckung einer besonderen Institution aus der Wendezeit: "IBIS", das "Informations- und Beratungsinstitut für Bürgernahe Stadterneuerung". Das IBIS wurde Ende 1990 in der DDR vom Ministerium für Bauwesen gegründet und hatte die Aufgabe, die Arbeit von Bürgerinitiativen zu koordinieren und deren Arbeit einer interessierten Öffentlichkeit und vor allem den Bezirks- und Landesgremien, die Entscheidungen treffen, zugänglich zu machen. Das

³Auch nicht ohne Belang: erst nach wochenlangem telefonischen und brieflichen Drängen wurde Zutritt und

mehrstündige Interview mit Herrn Heitmann gab mir als "Wessi" manchen wertvollen Hinweis über die Bürgerinitiativen im Ostteil der Stadt.

6.2.2. Fragebogenerhebung und Telefoninterviews

Der Fragebogen (s. Anhang) war das wichtigste Erhebungsinstrument zur Überprüfung der Hypothesen I (Einfluß gruppeninterner Faktoren) und II (Einfluß des politischen Kontextes). Er wurde so konstruiert, möglichst viele Informationen über Arbeitsweisen, Aktionsformen, Potential der Aktivisten, Kontinuität der Arbeit, Ziele, Erfolge, Grad und Partner in der Zusammenarbeit etc. der Initiativen liefern, um Zusammenhänge zwischen den gruppeninternen Faktoren, der jeweiligen Regierungsphase (Senatskonstellation) und dem Erfolgsgrad der Anstrengungen ermitteln zu können. Er lieferte auch Aussagen über Zusammenhänge zwischen Senatskonstellation und anderen lokalpolitischen Bedingungen und den Erfolgen bzw. *Misserfolgen* der Initiativen. Er diente hauptsächlich zur Quantifizierung der zu untersuchenden Merkmale, konnte jedoch gleichzeitig auch zur qualitativen Überprüfung der Variablen eingesetzt werden, da er - wie bereits erwähnt - auch zu einem Drittel aus offenen Fragen bestand.

Er wurde an die Initiativen und Gruppen verschickt, die im Zeitraum zwischen 1973 und 1993 aktiv waren. Aufgrund der gewählten Zeitspanne konnte der möglichen Einfluß von vier unterschiedlichen Regierungskonstellationen (SPD/FDP; CDU/FDP; SPD/AL; CDU/SPD) in ihrer Auswirkung auf die Erfolgchancen der Initiativen überprüft werden.

6.2.3. Experteninterviews

Die Experteninterviews dienen zur Erforschung der politischen Chancenstruktur, innerhalb derer die Verkehrsinitiativen agieren. Theoretische Grundlage ist der Ansatz der Politischen Chancenstruktur (Political Opportunity Structure, POS), wie er von Kriesi (1991) und in Weiterentwicklung von Rucht (1991) verwendet wird.

Die GesprächspartnerInnen kamen aus für die Verkehrspolitik relevanten Bereichen wie Regierung, Verwaltung, Parteien, Verbände, Industrie- und Handelskammer und Initiativen. Vertreter der Initiativen werden für die Interviews auch als Experten für die Ermittlung der politischen Chancenstruktur herangezogen, weil sie ebenso wie die anderen befragten Akteure der politischen Arena über vielfältige Erfahrungen und direkte Kontakte

mit staatlichen Stellen der Bezirks- und Senatsebene, den Verwaltungen und Parteien verfügen.

Ziel der Experteninterviews war es, die "*informal procedures and dominant strategies*" und die "*strategies of authorities*" (Kriesi, 1991, S.5) und somit einen wichtigen Bestandteil der politischen Chancenstruktur, innerhalb derer die Initiativen für die Durchsetzung ihrer Ziele kämpfen, zu ermitteln. ⁴Experteninterviews mit verantwortlichen Vertretern der politischen Akteure sind für das eben genannte Ziel eine geeignete Methode. Die Gesprächspartner vertraten für unser Thema relevante unterschiedliche politische Bereiche und Zeiträume. Da allen nahezu identische Fragen gestellt wurden, sind wir mittels ihrer Antworten in der Lage, Bausteine der Politischen Chancenstruktur zusammenzufügen.

Der Interviewleitfaden (s. Anhang) war bis auf marginale Unterschiede für alle Gesprächspartner einheitlich. Einem Vertreter der Regierung stellte ich etwas andere Fragen als dem Abteilungsleiter einer Verwaltung. Der rote Faden des Interviews bildet die Frage nach dem konkreten Handeln des jeweiligen Gesprächspartners oder seiner Institution, den formellen und informellen Einflußmöglichkeiten und -chancen und nach sonstigen Beispielen wie versucht wird und wurde, Einfluß auf verkehrspolitische Entscheidungen auszuüben - schließlich wurde auch nach möglichen Kontakten mit Verkehrsinitiativen gefragt. Ich bat jedesmal um Illustrierung ihrer Arbeitstätigkeiten mittels Fallbeispielen aus der Praxis.

Die Auswertung der Interviews erfolgte rein qualitativ, indem ich aus der Fülle der Antworten die uns besonders interessierenden Teile (z.B. die informellen Kontakten zu Verbänden oder Verkehrsinitiativen) gesondert betrachtete. Noch ein Wort zur Atmosphäre der Gespräche: sie war in allen Fällen sehr freundlich. Die Antworten waren z.T. sehr offen und meist sehr ausführlich.

6.3. Verlauf der Untersuchung

Man kann das Projekt grob in vier Zeitphasen gliedern:

Phase 1: Einarbeitung und Sichvertrautmachen mit dem Untersuchungsgegenstand.

Phase 2: Entwickeln der konkreten Fragestellung und Hypothesen. Außerdem: Erarbeitung eines Fragebogens.

Phase 3: Experteninterviews und Verarbeitung der ausgefüllten Fragebögen zu einem SPSS-file; außerdem die Telefonaktion zur Beschleunigung des Rücklaufs.

⁴Nebenbei bemerkt: ich erhielt auf diese Weise z.B. den Hinweis, dass in den 80er Jahren ein Mitglied der Bürgerinitiative Tegel sich später als V-Mann der Polizei entpuppte.

Phase 4: Auswertung der gewonnenen Daten, ausserdem eine Ergebnisdiskussion mit etwa 35 InitiativenvertreterInnen

6.3.1. Phase 1

Hierzu ist oben bereits alles wesentliche beschrieben worden.

6.3.2. Phase 2

Nachdem die drei Untersuchungshypothesen entwickelt waren, galt es, einen Fragebogen zu entwerfen. Dabei standen wir vor folgendem Problem: Er mußte - wie bereits erwähnt - möglichst viele Informationen über die gruppeninternen Faktoren (Ziele, Arbeitsweisen, Aktionsformen, Potential der Aktivisten etc.) der Initiativen liefern, um Zusammenhänge zwischen den gruppeninternen Faktoren und dem Erfolgsgrad der Anstrengungen ermitteln zu können. Gleichzeitig durfte er eine gewisse Länge nicht überschreiten, damit die Bereitschaft, ihn auszufüllen, nicht von vorneherein schwindet. So entstand eine Fragebogenlänge von fünf DIN-A4 Seiten (siehe Anhang) mit 32 Fragen.

6.3.3. Phase 3

Um den etwas zögerlichen Rücklauf des Fragebogens zu beschleunigen, nahm ich zu den Initiativen, die nach vier Wochen noch nicht geantwortet hatten, telefonisch Kontakt auf. Dabei erhielt ich sehr viele wichtige Zusatzinformationen über die Erfahrungen von BI-Mitgliedern. Es ist mir dabei von den Aktiven ein immenses Maß an Frustrationen bis hin zu Wut aufgrund ihrer Erfahrungen mit staatlichen Stellen mitgeteilt worden: "Scheindemokratie", "Unehrllichkeit", "deprimierender Kampf gegen Windmühlen"; "Nichteinhalten von Zusagen" bis hin zu "Was soll man noch tun? Soll man Bomben schmeißen?" sind Beispiele solcher Äußerungen.

Außerdem nutzte ich diese *Telefonaktion* auch zu Überprüfung der Verkehrsbezogenheit derjenigen Initiativen und Gruppen, bei denen es nicht schon vom Namen her deutlich wurde. Dabei stellte sich heraus, das manche der angeschriebenen Gruppen keine reinen Verkehrsinitiativen waren, sondern vorwiegend auf anderen Feldern der Politik aktiv sind oder waren (z.B. Baumschutzgemeinschaft, Arbeitslosen-Laden Moabit, Bürgervereine, Betroffenenräte, Stadteilläden, Mietergemeinschaften, Umweltschutzgruppen u.a.). Diese wurden dann im Sample gelassen, wenn aus dem Telefongespräch oder ihrem zurückgesandten Fragebogen erkennbar wurde, dass sie sich für konkrete Verkehrsprojekte engagiert hatten und die Antworten des Fragebogens sich auf dieses spezielle Engagement be-

zogen. Falls dies nicht der Fall war, wurden sie aus dem Sample herausgenommen, da der Vergleichbarkeit wegen nur Gruppen mit Zielen aus dem Verkehrsbereich untersucht werden sollten. Die sich so ergebende Erhebungsgrundgesamtheit beträgt 253 Initiativen, die sich im Verkehrsbereich im Untersuchungszeitraum engagiert haben. Von diesen haben 113 den Fragebogen ausgefüllt zurückgeschickt. Das entspricht einer Rücklaufquote von 45 Prozent. Außerdem führte ich in dieser Phase die bereits beschriebenen Experteninterviews durch.

6.3.4. Phase 4

Diese Phase dient vor allem der *Auswertung* des gewonnenen *Datenmaterials*. Diese erfolgte nach vier Gesichtspunkten:

- Welches sind erfolgsrelevanten gruppeninternen Faktoren ?
- Welches sind die Bausteine der politischen Chancenstruktur innerhalb derer die Initiativen agieren?
- Welche Zusammenhänge existieren zwischen gruppeninternen Faktoren und Erfolgsgrad der Initiativen?
- Welche Zusammenhänge existieren zwischen bestimmter politischer Chancenstruktur und dem Erfolgsgrad der Initiativen?

Die gruppeninternen Faktoren und ihren Zusammenhang mit dem Erfolgsgrad ermittelte ich vorwiegend - aber nicht ausschließlich - quantitativ mit Hilfe des SPSS-files, der zur Auswertung des Fragebogens erstellt wurde. Zu Erkenntnissen über Bausteine der politischen Chancenstruktur und deren möglichen Einfluß auf die Erfolgchancen der Initiativen gelangte ich sowohl über die Antworten offener Fragen im Fragebogen⁵ als auch mit Hilfe der Experteninterviews, den teilnehmenden Beobachtungen und der Presserecherchen. Nicht unwichtig war in dieser Phase ein *Diskussionsabend mit den beforschten Initiativen*.

Dabei stellt ich das Projekt, Forschungsziel und die bis zu diesem Zeitpunkt vorhandenen Ergebnisse vor. Das Treffen trug sowohl dem Wunsch einer Vielzahl von Aktiven Rechnung, etwas über unsere Ergebnisse zu erfahren. Aber auch der Verfasser war natürlich sehr gespannt darauf und interessiert daran, wie der Kreis der "Beforschten" zu den vorliegenden Ergebnissen Stellung beziehen würde. Die VertreterInnen der Initiativen sind schließlich durch ihren Erfahrungsschatz kompetente Gesprächspartner für einen solchen

⁵So z.B. die Frage 30: "Wo liegen Ihrer Ansicht nach die Gründe für ihre *Misserfolge*?"

Austausch. Die etwa. 35 anwesenden VertreterInnen aus den Initiativen⁶ reagierten ohne besonderes Erstaunen und ohne Widerspruch auf die genannten bisherigen Ergebnisse (s. Punkt 3 in diesem Kapitel). Mehrere Einwendungen gab es jedoch gegen die *Definition von Erfolg und Erfolgsgrad*: Ich definierte Erfolg als konkretes Erreichen eines zuvor genannten, konkreten Zieles. Es wurden mir mehrere andere Möglichkeiten genannt, wie man Erfolg einer Initiative auch definieren könne. So schlug ein Vertreter vor, zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Erfolgen zu unterscheiden. Ein anderer meinte, wenn eine Initiative 2000 Unterschriften gesammelt hat und dadurch endlich bei der verantwortlichen Stelle auf dem Bezirksamt als Gesprächspartner ernst genommen wurde, dann ist dies doch auch schon ein Erfolg. "Es hat sich doch alles nur verschlimmert, wo kann man da denn von Erfolgen überhaupt reden?" - wurde ihm entgegnet. Die große Varianz der angebotenen Erfolgsdefinitionen erzeugte bei den Anwesenden dann letztlich doch Verständnis dafür, dass der Forscher eine eigene Definition, dessen was als Erfolg zu verstehen ist, anwenden mußte, um eine *Vergleichbarkeit* zu erhalten.

7. Rahmenbedingungen der Berliner Verkehrsinitiativen

Überblick: Fast die Hälfte der Berliner Haushalte haben **kein Auto**. Im Westteil sind 47%, im Ostteil der Stadt 49% der Haushalte ohne Auto. Dieses Ergebnis einer EMNID-Untersuchung gab nach einer kleinen Anfrage Bausenator Nagel am 13.12.1993 im Berliner Abgeordnetenhaus bekannt.⁷ Daraus könnte man den Schluß ziehen, dass die gewählten Vertreter Berlins in ihren Entscheidungen in Sachen Verkehrspolitik Rahmenbedingungen schaffen und geschaffen haben, die sowohl dem Mobilitätsbedürfnis der einen wie auch der anderen Hälfte der Bevölkerung gleichermaßen Rechnung tragen. Ob und in welchem Umfange dieser Schluß gerechtfertigt ist, soll in diesem Kapitel zunächst einmal beleuchtet werden, wenn es darum geht, die Grundliniern der offiziellen Berliner Verkehrspolitik der

⁶ Eine Woche zuvor kamen zu einer Veranstaltung der BI Westtangente zum 8 Mrd.DM-Projekt Tiergartentunnel" ganze acht (8) Menschen. Daher kann die Zahl von ca. 35 anwesenden InitiativenvertreterInnen auf der Veranstaltung sicherlich als Zeichen für zwei Dinge gewertet werden:

1. Es herrscht bei den Initiativen ein großes Interesse an einer Aufarbeitung von Erfolgsfaktoren für BI-Arbeit. 2. Die Teilstudie 1 hat - wahrscheinlich durch die vielen persönlichen Kontakten und meinem guten Draht zu Initiativen - eine hohe Akzeptanz bei den Initiativen gefunden. Der sehr hohe Rücklauf (45%) bestätigt diese Einschätzung.

⁷ Morgenpost vom 14.12.93.

Jahre 1973 bis 1993 nachzuzeichnen.⁸Daran anschließend soll versucht werden, das relativ unübersichtliche Geflecht der Kompetenzen und Handlungsspielräume der einzelnen staatlichen Akteure Berliner Politik entwirrt werden. Schließlich werden die Beschränkungen, aber auch Möglichkeiten, die Gesetz und Recht den Initiativen zuschreiben, um auf verkehrspolitische Belange Einfluß nehmen zu können, aufgezeigt.

7.1. Grundlinien offizieller Verkehrspolitik in Berlin 1973 - 1993

Dieser Abschnitt soll einen Überblick über die offizielle Verkehrspolitik in dem Untersuchungszeitraum 1973 bis 1993 verschaffen. Es werden damit die grundsätzlichen verkehrspolitischen Ausgangsbedingungen für das Entstehen und Agieren der Verkehrsbürgerinitiativen aufgezeigt. Eine Unterteilung wird im Forschungsprojekt auf der Zeitschiene vorgenommen. Diese Unterteilung bezieht sich auf die von uns so genannten "Regierungsphasen". Als Regierungsphase gilt der definierte Zeitraum der durchgängigen Regierungszeit einer großen Volkspartei unabhängig von zwischenzeitlichen Wahlen an der Spitze. So ergeben sich vier verschiedenen Regierungsphasen:

- I 1973 - 1981: Die SPD regiert die gesamte Zeit, zum Teil zusammen mit der FDP.
- II 1981 - 1989: Die CDU regiert die gesamte Zeit, meistens mit der FDP zusammen.
- III 1989 - 1990: Die SPD regiert mit der Alternativen Liste zusammen.
- IV 1991 - 1993: Eine große Koalition aus CDU und SPD regiert die Stadt Berlin.

Die Phasen I und II umfassen einen Zeitraum von etwa acht Jahren, die Phasen III und IV rund zwei Jahre. Das sind natürlich relevante Unterschiede, auf die zu gegebenem Zeitpunkt noch eingegangen wird ⁹.

7.1.1: Phase 1973-81 (SPD-regierte Phase)

Es war die Dekade der sogenannten Ölkrisen, der Bürgerinitiativen und des noch unaufhaltsamen Aufstiegs des Begriffs "Umweltschutz"¹⁰. Die bisher endlos scheinenden Roh-

⁸ Die größte Gruppe der Autobesitzer ist männlichen Ursprungs und im Alter zwischen 20 und 40 Jahren - so der Psychologe Michael Hilgers in seinem Vortrag auf der 1. Ecomove-Conference am 26. Mai 1994 in Kassel-Baunatal

⁹ Diese Phase und die folgenden sind aus den wichtigsten Aussagen einer Interviewreihe mit Verkehrsexperten hervorgegangen, die wir im Laufe des Projekts durchführten. Zu nennen sind die verkehrspolitischen Sprecher der Abgeordnetenhausfraktionen, der IHK, der IGEB, der BIW, der BISS und aus einigen Verwaltungen.

stoffreserven wurden knapper und teurer - die Vision der unbegrenzten Energieressourcen, auf der sich das Wirtschaftswachstum bisher stützte, zerbrach. Es gab autofreie Sonntage - die Idee des Energiesparens begann sich langsam zu verbreiten. Aber eben nur langsam. In Berlin (West) wurde ein paar Jahre zuvor erfolgreich die "unmoderne" Straßenbahn, "diese Blech und Bimmelbahn und Behinderung des zügigen Oberflächenverkehrs" (Wangemann 1984, 176) zu Grabe getragen, um auf den Straßen Platz für den Individualverkehr zu schaffen. Die von der Reichsbahndirektion Berlin (DDR) betriebene Berliner S-Bahn wurde ab dem Mauerbau 1961 im Westteil der Stadt boykottiert, weil die "Ullbricht-Bahn" kein Geld für den Mauerbau im Westen einfahren sollte - damit versank die S-Bahn im Westteil in die Bedeutungslosigkeit

Die Orientierung am Wirtschaftswunderkind "Auto" hielt nahezu unbeirrt an. Als komplementär dazu wurde - durch Bundesmittel finanziert und und zunehmend mit Umweltschutzgründen argumentiert - der U-Bahnbau weiter forciert. Die Gelder kamen aus dem Bonner Haushalt, später aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und mußte vom Land Berlin Berlin nur zu einem geringen Teil kofinanziert werden.

Der innerstädtische Autobahnausbau schritt auch voran; allerdings erreichte die Bürgerinitiative Westtangente (BIW) kurz vor den Neuwahlen im Jahre 1981, dass die regierenden Sozialdemokraten dieses Autobahnprojekt zurückzogen, nachdem es von der Initiative vorher jahrelang gerichtlich blockiert wurde. Die Bürgerinitiativen gründeten sich in den 70er Jahren allerorten, so auch in Berlin, z.B. 1973 die Bürgerinitiative Spandauer Verkehrsbelange, 1974 die Bürgerinitiative Westtangente. Die ersten Forderungen nach Verkehrsberuhigung und Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Tempo 30 in Wohngebieten kamen auf.

In Berlin (Ost) sah die Welt "natürlich" ganz anders aus. Dieser immer der eigenen Modernisierung mit möglichst eigenen Kapazitäten hinterherrennende Staat plante die Umgestaltung des Zentrums seiner Hauptstadt. Der Marx-Engels-Platz und der Alexanderplatz sollten das Aushängeschild der Hauptstadt der DDR werden und den modernen Staatssozialismus darstellen. Dazu wurde die Straßenbahn aus dem Zentrum verbannt, sie blieb nur in Randbereichen erhalten. Die vorhandenen Kapazitäten schränkten die Zielvorgaben immer wieder ein, sodass nicht alle geplanten Ziele verwirklicht wurden. Die Autoproduktion wurde gefördert, blieb aber im kleinen Rahmen. Bürgerinitiativen traten nicht an die Öff-

¹⁰In den 90er Jahren rangiert Umweltschutz bei den Deutschen als "wichtigstes Thema" bei Meinungsumfragen (der Forschungsgruppe Wahlen) nur noch auf den untersten Plätzen: nur 12% stufen ihn als wichtigstes

fentlichkeit. Die BürgerInnen konnten sich als Einzelperson über die Wohnbezirksausschüsse (WBA) und über Eingaben an den Magistrat (Büro für Verkehrswesen und Stadtrat für Verkehr) und die SED in einem gewissen Umfang an der Straßen- und Stadtplanung beteiligen.

Nach dem Streik der S-Bahner in Berlin (West) legte die Reichsbahn (noch unter DDR-Regie) das seit dem S-Bahn-Boykott 1961 defizitäre S-Bahnnetz 1980 zur Hälfte (70km) still. Auch aus diesem Grund erwuchs eine immer stärker werdende Diskussion im Westteil der Stadt, die S-Bahn in eigener Regie zu übernehmen.

7.1.2. Phase 1981-89 (CDU-regierte Phase)

Diese ebenfalls acht Jahre andauernde, CDU-regierte Phase wurde durch immer mehr Kfz-Verkehr und der breiter gewordenen öffentlichen Diskussion über Probleme des Motorisierten Individualverkehrs (MIV) und den Möglichkeiten des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) bestimmt. Nach langwierigen Verhandlungen übernahm der Westteil vom Ostteil im Jahre 1984 das im Westteil gelegene S-Bahnnetz. Zuerst einmal wurden von 70 benutzten Streckenkilometern 50 km stillgelegt, so dass nur noch ein Rumpfnetz bestand.¹¹ Die sehr verkommenen Strecken mußten alle modernisiert werden, nur das wie (ob bei laufendem Betrieb oder stillgelegt) war der Diskussionspunkt. Aufgrund von Demonstrationen der S-Bahnnutzer, organisiert durch den Interessenverband Eisenbahn und Nahverkehr (IGEB), wurden die Strecken nach Wannsee und Frohnau noch 1984 wieder in Betrieb genommen. Danach bestimmte (und verzögerte) eine Form der Luxusmodernisierung den weiteren Ausbau der S-Bahnstrecken, bei der Berlin sich mit der modernsten Technik als Weltstadt präsentieren wollte.

Parallel liefen die Verbesserungen für den Autoverkehr weiter. So nahm Berlin an einem Pilotprojekt der Europäischen Gemeinschaft zur Verflüssigung des Straßenverkehrs teil. Der Stau sollte durch bessere Verteilung der Autos auf alle Nebenstraßen aufgelöst werden (PROMETHEUS u.a.). Auf der anderen Seite werden die ersten Verkehrsberuhigungsmaßnahmen in der Stadt eingeführt. Hervorzuheben ist das Modellprojekt Verkehrsberuhigung Berlin-Moabit, bei dem viele neue Ideen einer "alternativen Verkehrspolitik" in die Praxis

Thema ein (Arbeitslosigkeit: 59%, Asyl und Ausländer 28%, Rechtsradikale 14%) - Süddeutsche Zeitung v. 23.4.94, S.11.

¹¹Als Protest gegen die bevorstehende Stilllegung der Strecken organisierte der Verband der S-Bahnbenutzer (IGEB) im Dezember 1983 Abschlußfahrten mit der S-Bahn; bei einer Fahrt (in Frohnau) kamen 40 000 Menschen.

umgesetzt werden konnten. West-Berlin als aus dem Bundeshaushalt mitfinanzierte Insel konnte sich solcherlei Vorhaben leisten.

Die öffentliche Diskussion wurde in dieser Zeit durchaus schon in Richtung der Probleme des MIV im Gegensatz zum ÖPNV geführt. Die IHK z.B. forderte wegen der Behinderungen durch den MIV Maßnahmen zur Verbesserung des Wirtschaftsverkehrs; gemeint war neben den Transitverbindungen vor allem der Automobilverkehr. Die Wirtschaftskammer plädierte für mehr Straßen für ihren Wirtschaftsverkehr und mehr U-Bahnen für die Nicht-Autofahrer.

In Ost-Berlin wurde der autogerechte Ausbau der Stadt ebenfalls fortgesetzt. In neuen Wohngebieten im Osten fuhr allerdings die neue S-Bahn die Bauarbeiter in die entstehenden Wohnviertel. Die Straßenbahn wurde modernisiert, es gab neue Modelle aus Ungarn, trotzdem war es laut und unbequem, sich so fortzubewegen. Die Betonung des ÖPNV lag auf dem S-Bahn- und Straßenbahnverkehr, ganz im Gegensatz zur Orientierung auf Bus und die U-Bahn im Westteil der Stadt.

7.1.3 Phase 1989-90 (Koalition aus SPD / Alternativer Liste)

Diese nur 20 Monate dauernde Regierungsphase von SPD und AL von Januar 1989 bis Dezember 1990 fiel - wie man weiß - in eine Zeit historischer Umbrüche und Umwälzungen. Der verkehrspolitische Ansatz des kleineren Koalitionspartners AL war ein grundsätzlich anderer als die Ansätze der vorherigen Regierungsparteien: Der ÖPNV sollte die Hauptlast der Mobilität tragen und das Auto nach und nach zurückgedrängt werden, und zwar mit dem Konzept des angebotsorientierten ÖPNV. Ein konstantes, verlässliches Angebot der BVG soll die Menschen zum Umstieg auf den öffentlichen Verkehr anregen. Allerdings besetzte die SPD das Verkehrs- und das Bauressort und nahm große Rücksichten auf ihr immer noch sehr autofreundliches Wählerklientel. Auch in den Senatsverwaltungen der beiden Ressorts saßen zum Teil noch die gleichen Abteilungsleiter wie in den 70er Jahren.¹²

¹²Im Interview mit einem derartigen "Fossil" der Verkehrsverwaltung wurde dem Verfasser anvertraut, dass man z.B. auch immer noch den Weiterbau der längst vergessenen Autobahn Westtangente befürworte und als Plan in der Schublade habe.

Die Senatorin der Alternativen Liste für Stadtentwicklung und Umweltschutz hatte aufgrund ihrer nur eingeschränkten Mitwirkungsrechte einen äußerst schweren Stand, die umweltpolitisch sehr viel weitergehenden Vorstellungen ihrer Fraktion im Verkehrsbereich durchzusetzen.¹³ Jede Tempo-30-Zone mußte beispielsweise immer noch hart durch Initiativen erkämpft werden.¹⁴ Dennoch kam es in dieser kurzen Zeit zu einigen konkreten Erneuerungen bei der BVG (Busspuren, U-Bahn-Nachtverkehr, Umweltkarte, Fahrradmitnahme). Der kleinere Koalitionspartner verfügte jedenfalls über Visionen einer anderen Stadt, die sich auch auf die Verkehrspolitik bezogen.

Der 9. November 1989 mit seinen Konsequenzen stellte die Stadt gerade im Verkehrsbereich vor eine Flut von neuen Aufgaben. Die einfachste Lösung wieder Verbindungswege zwischen dem Ost- und Westteil der Stadt herzustellen war es, ehemalige Straßenverbindungen wieder herzurichten - was auch schnellstens umgesetzt wurde. Langfristige Planung konnte von dieser Regierung zeitlich kaum noch umgesetzt werden. Es wurden aber Pflöcke beim Ausbau des S-Bahnringes eingeschlagen, indem von der Luxusmodernisierung Abstand genommen und die Voraussetzung für eine Vereinigung des S-Bahn- und Straßenbahnnetzes angedacht und angeplant wurden.

7.1.4. Phase: 1991 - 93 (CDU-SPD-Koalition)

"Der Senat geht mit seiner am Autoverkehr orientierten Politik buchstäblich über Leichen" (Koordinationskreis Tempo 30 im Schreiben vom 12.11.92)

Das Urteil über die Verkehrspolitik des auch noch im Jahre 2001 regierenden Senats fällt aus den unterschiedlichsten Richtungen vernichtend aus. Das Urteil des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW): *"Bei solcher Konzeptionslosigkeit wird die individuelle Motorisierung ganz unzweifelhaft 'Motor' der weiteren Verkehrsentwicklung in der Region Berlin-Brandenburg bleiben"*.¹⁵ Auch aus Bonn kamen aus dem Hause der Bundesbauministerin Schwaetzer ähnliche Töne: *"Wenn der Senat seinen Beitrag nicht leiste, drohe der Berliner Mitte ein Zusammenbruch des Autoverkehrs. Um bis zum Jahr 2010 eine gewünschte Aufteilung von 20% Individualverkehr und 80% ÖPNV zu erreichen, seien 'von*

¹³Zu den genauen Zuständigkeiten der einzelnen Ressorts siehe Kapitel III 2.2..

¹⁴ Die Tempo-30-Initiative Königin-Luise-Straße ist dafür ein Beispiel. An dem Streckeabschnitt mit drei Schulen (850 Kindern), einem Kindergarten und einer Behinderteneinrichtung wurde die BI-Forderung, auf 300m Tempo 30 einzuführen, abgelehnt.

¹⁵Berliner Morgenpost v. 2.3.95.

*Berlin so gut wie keine Impulse' ausgegangen".*¹⁶Lobende Worte über die Verkehrspolitik des Senators Haase findet auch der SPIEGEL nicht.: *"Berlin spielt Babylon. ...riskante Tunnelprojekte, ein veraltetes Verkehrskonzept gefährdet Berlins Lebensnerv"* (30/94, S. 50). Die Süddeutsche Zeitung erkennt einen "Hauch von Germania" und spricht von "Größenwahn" (so am 5.9.95).

Natürlich war und ist die Regierung der Stadt nicht zu beneiden. Das verkehrstechnische Zusammenfügen zweier Stadthälften, die 30 Jahre getrennt waren, ist in Anbetracht der Palette an sonstigen Problemen, die die Stadt im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit (finanzielle Kürzungen, Hauptstadtplanung, Ost-West-Drehscheibe etc.) geerbt hat, eine gewaltige Herausforderung. Trotzdem bleiben die Vorwürfe berechtigt. Es muß in der Tat - so wie es der Fahrgastinteressenverband IGEB ausdrückt - von einem "roll-back"¹⁷ in der Verkehrspolitik gesprochen werden. Es wird an einer kurzsichtigen, rein funktionalistischen Verkehrspolitik festgehalten, die versucht, mit alten Konzepten und neuen Straßen Herr der Lage zu werden. So wird z.B. der Ausbau einer city-internen Schnellstraße ("Innenring") mit dem längst falsifizierten Argument der 70er Jahre begründet, damit könne *"gebündelt und von der Innenstadt und den Wohngebieten abgehalten werden"*.¹⁸ Der ÖPNV wird nachfrageorientiert statt angebotsorientiert gestaltet, das Netz wird ausgedünnt und Taktfrequenzen wurden verlängert. Ganze 2,5 km Tramverbindung zwischen Ost und West waren in fünf Jahren geschaffen worden. Mehr als dreißig Tempo-30-Zonen wurden seit 1990 zum Teil gegen den Willen der Bezirke wieder abgeschafft, obwohl mancherorts in diesen Straßen Grundschulen und Kindertagesstätten lagen.¹⁹ Der Koordinationskreis Tempo-30-Zonen sprach davon, dass "der Senat mit seiner am Autoverkehr orientierten Politik buchstäblich über Leichen (gehe)" - und verwies dabei darauf, dass "viele der regelmäßig auf Berlins Straßen getöteten Menschen nachweislich noch leben (könnten), wenn mit angemessener Geschwindigkeit gefahren werden (würde)".²⁰ Busspuren wurden zum Teil wieder abgeschafft oder eingeschränkt, obwohl auch die Ärztekammer aus

¹⁶Berliner Morgenpost v. 16.12.93.

¹⁷Im Interview am 8.2.94.

¹⁸So der Staatssekretär der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Lutz Wicke in der Berliner Morgenpost vom 25.4.94.

¹⁹So kämpften besorgte Eltern vier Jahre lang für die Einrichtung von Tempo 30 im Neuköllner Dammweg. 1994 hatten sie ihr Ziel endlich erreicht. 800 Kindern einer Grundschule und zweier Tagesstätten überqueren dort täglich die Straße. Schon 1995 jedoch verordnete die Senatsverwaltung für Verkehr die Aufhebung der Tempo-30-Regelung. "Es ist endlich an der Zeit, dem Dammweg als Durchgangsstraße wieder Vorrang einzuräumen" - so Verkehrssenator Haase. Der Bezirk weigerte sich jedoch, die Schilder abzumontieren. Die Vertreter der Verkehrsverwaltung montierten die Schilder selbst ab (vgl. Berliner Zeitung v. 29.3.95 und Grünstift, H4, 1994, S.20).

Gründen der Verringerung der Gesundheitsrisiken ausdrücklich die Busspuren forderten.²¹ Tempo 70 wurde auf vorher geschlossenen Waldstraßen eingeführt. Selbst im Jahre 5 nach Mauerfall gab es noch keinen Meter einer Tram-Neubaustrecke im Westteil der Stadt. Straßen und der immer mehr stockende motorisierte Individualverkehr schienen wieder einen höheren Stellenwert zu bekommen als Umwelt-, Luft-, Sicherheits- und Erholungsbelange der Menschen in der Stadt.²² Obwohl knapp die Hälfte der Berliner Haushalte kein Auto besitzt und nach einer repräsentativen Infas-Studie (1995) 44 Prozent der Berliner bereit wären, in ein autofreies Wohngebiet umzuziehen,²³ wartete der damalige Verkehrssenator Haase mit widersprüchlichen und anachronistischen Argumentationen für seine Verkehrspolitik auf: *"Freiheitliche Demokratie ohne Bewegungsfreiheit ist (für ihn) undenkbar"*, er fordert *"Grüne Wellen für Kfz und Tram"* und sieht in *"road-pricing eine Verödung der Innenstädte"*²⁴ - dabei sind mittlerweile 2/3 der Bundesbürger für autofreie Innenstädte - laut einer Untersuchung des Bundesumweltministeriums²⁵. Und das folgende ist keine Satire, sondern Berliner Realität: der Verkehrssenator (CDU) hat zum Beispiel die Aufstellung von Fahrrad-Stellplätzen aus Umweltschutzgründen verboten²⁶. Selbst der Tod von Kindern erzeugt in der Senatsverwaltung noch keinen unbedingten Handlungsbedarf.²⁷ 67 Kinder sind in der Amtszeit (1990-95) von Verkehrssenator Haase auf Berlins

²⁰Brief des Koordinationskreises an die Öffentlichkeit vom 12.11.92.

²¹Tageszeitung vom 17.3.93.

²²Auszüge aus einem Brief der Verkehrsverwaltung (im Auftrag von Verkehrssenator Haase) an die BI Waldstraßen:

"Politisches Ziel des Senats ist es, die Unterschiede in den Lebensumständen beseitigen. Voraussetzung dafür ist die verkehrliche Integration. Für das Straßennetz bedeutet dies, dass grundsätzlich alle ehemaligen Straßenverbindungen zwischen den beiden Stadthälften und zwischen den westlichen Bezirken und dem Umland auch für den Kfz-Verkehr geöffnet werden müssen. Partikuläre ökologische, umweltbezogene oder sicherheitsmäßige Bedenken sowie Belange der Verkehrsberuhigung müssen hier zurückgestellt werden." (Grünstift H4, 94, S. 39).

²³Grünstift, Heft 7-8, 1995, S. 40.

²⁴Berliner Morgenpost vom 16.7.95, S. 12.

²⁵März 95:Repräs. Umfrage des Bundesumweltministeriums. (Badische Zeitung v. 13.4.95).

²⁶Haase untersagte den Bezirken, auf Straßen Stellflächen für Fahrräder zu schaffen. Argumentation: (im Schreiben an alle Tiefbauämter, das der "Tageszeitung" vorlag): "Bei weniger Stellplätzen (für Autos; d.V.) müßten Autofahrer länger suchen, was zu zusätzlichen Verkehrsbeeinträchtigungen und Luftverschmutzungen führen würde. Thomas Spahn (Sprecher der Verkehrsverwaltung): "Bei der Parkplatznot gehöre das Rad in die zweite Reihe". Tageszeitung v. 26.1.94.

²⁷ So erkennbar an folgendem Beispiel: An einer unübersichtlichen und starkfrequentierten Rechtsabbiegespur wurde im Mai 1994 der sechsjährige Jan bei eigenem Grün von einem LKW überfahren und verstarb noch am Unfallort. Die sich daraufhin gegründete *Bürgerinitiative Straßenleben e.V.* stellte an die BVV den Antrag auf Einrichtung einer Rundum-Grünschaltung der Ampeln für Fußgänger, wie sie in mehreren anderen deutschen Städten (z.B. Aachen) eingerichtet ist. Die BVV unterstützte das Anliegen und reichte einen entsprechenden Antrag beim Senat für Verkehr und Betriebe ein. Monatlang bekam die Bürgerinitiative keine Antwort. Erst Ende 1994 kam die Antwort: *"Die Behörden sehen keinen Handlungsbedarf"*.

Straßen getötet worden. Die Planung bis zum Jahr 2010 sieht 1.300 km Autobahnen und Schnellstraßen vor...

7.2. Staatliche Akteure: Kompetenzen und Handlungsspielräume in der Berliner Verkehrspolitik

Im vorigen Kapitel ging es vor allem um den out-put des politischen Prozesses in Sachen Verkehrspolitik. Im nachfolgenden wollen wir den politischen Prozeß selbst und das relativ komplizierte Beziehungsgeflecht der staatlichen Akteure des Landes Berlin bezüglich der Verkehrspolitik in den Blick nehmen. Salopp ausgedrückt sollen die Fragen "Wer ist für was zuständig?" und "Wer machts wie mit wem?" beantwortet werden. Die Probleme der Berliner Verwaltungen im Umgang miteinander, die Machtverhältnisse in Sachen Verkehrspolitik werden in diesem Kapitel beleuchtet. Ebenso werden die Versuche der Machtausübung und des -auspielens unter den Akteuren angedeutet.

7.2.1. Das Land Berlin

Das Land Berlin ist gleichzeitig Bundesland und Stadt. Daraus ergeben sich viele Auswirkungen: So ist z.B. der Regierende Bürgermeister ein "Gleicher unter Gleichen" mit bedingter Richtlinienkompetenz. Die weiteren Mitglieder der Stadtregierung, die Senatoren, sind berichtspflichtig. Jede(r) SenatorIn ist für seinen Geschäftsbereich selbständig und eigenverantwortlich tätig. Das Parlament muß die Vorlagen der Regierung genehmigen²⁸.

Jeder Senator ist Dienstherr einer Verwaltung. Diese in der Geschäftsverteilung des Senats geregelte Zuständigkeit jedes einzelnen Senators wird allerdings nach jeder Wahl anders geregelt. So können nicht nur einzelne Abteilungen von einem Senator zur Zuständigkeit eines anderen geschoben werden, auch die Zahl der SenatorInnen schwankt. Innerhalb der letzten 20 Jahre gab es zwischen 11 und 15 Senatoren. Hinzu kommt die Gründung der eigenständigen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz im Jahre 1981 und der Senatsverwaltung für Verkehr, Arbeit und Betriebe 1985.

²⁸ Geregelt wird dies in der Verfassung von Berlin.

Berlin hat auf der einen Seite die sogenannten *Hauptverwaltungen* und auf der anderen Seite die untergeordneten *Bezirksverwaltungen*. Diese sogenannte zweistufige Verwaltung²⁹ ist ein Grund für das Kompetenzwirrwarr im Lande Berlin.

Die *Bezirksverwaltungen* unterstehen den Bezirken, die der Gemeinde in einem 'normalen' Bundesland entsprechen. Die Berliner Bezirke haben im Unterschied zu den Gemeinden aber keine eigene Rechtspersönlichkeit. Die Selbstverwaltung steht unter Aufsicht bzw. geschieht im Auftrag der Hauptverwaltungen. Drei Arten von Aufgaben werden dabei unterschieden: der Hauptverwaltung, an den Bezirk übertragene Vorbehaltsaufgaben und bezirkliche Aufgaben³⁰.

7.2.2. Zuständigkeiten in der Verkehrspolitik

Die Verkehrspolitik als im Projekt beleuchteter Teil soll nun auf die expliziten Zuständigkeiten hin dargestellt werden. Drei Senatoren mit ihren Hauptverwaltungen sind mit dem Thema Verkehr eng verbunden: Die *Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe*, die *Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen* und die *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz*. Diese drei Hauptverwaltungen inklusive der Verkehrsbetriebe und der Bezirke werden im folgenden skizziert.

Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe

Die Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe ist vor allen anderen Verwaltungen für den Verkehr zuständig. Sie besteht aus den fünf Abteilungen 'Verkehr', 'Verkehrslenkung', 'Verkehrsplanung', 'Betriebe' und 'Verwaltung' mitsamt dem Haushalt und der Personalabteilung. Die langjährig als Eigenbetrieb nach dem Eigenbetriebsgesetz des Landes Berlin arbeitende *Berliner Verkehrsgesellschaft (BVG)* ist seit dem 1.1.1994 in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts privatisiert worden, bei der der Staat der einzige Anteilseigner ist. Qua Amtes ist der Verkehrssenator jetzt im Aufsichtsrat. Der Öffentliche Personen Nahverkehr (ÖPNV) ist im Bereich 'Verkehr' zusammen mit dem Straßenverkehr angesiedelt. Bemerkenswert ist der Bereich der 'Verkehrslenkung', in dem die Lenkung (hauptsächlich die Ampelschaltung) des Straßenverkehrs mit einer eigenen Abteilung und entsprechenden

²⁹ Verfassung von Berlin, Art. 51.

³⁰ Geregelt im Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz des Landes Berlin (AZG), ergänzt durch die Durchführungsverordnung des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes (DVO-AZG) und die Durchführungsverordnung über die Zuständigkeit der Ordnungsbehörden nach dem Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetz (DVO-ASOG).

Haushaltsmitteln ausgestattet wurde - um den Stau aufzulösen, wie die CDU im Wahlkampf versprochen hatte.

Die Fachaufsicht über die Abteilung 'Straßenverkehrsbehörde beim Polizeipräsidenten' liegt ebenfalls beim Verkehrssenat. Im Bereich Straßenplanung ist sie federführend zuständig für die Planung von Bundesfernstraßen, Vorbehaltsstraßen³¹ und Projekten des ruhenden Verkehrs. Der ruhende Verkehr muß allerdings in Übereinstimmung mit der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen (SenBauWohn) abgesprochen werden. Die *Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (SenStadtUm)* und die *Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen (SenBauWohn)* muß bei der Verkehrsentwicklungsplanung³² gehört werden: bei Entscheidungen soll Übereinstimmung erzielt werden³³.

Im Sinne der Planung und Antragstellung für Bundesmittel, z.B. nach dem Gesetz zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden (GVFG), ist in der Verkehrsverwaltung die Abteilung "Planung" auch zuständig für die Einleitung von Umweltverträglichkeitsuntersuchungen und dem Immissionsschutz bei Auswirkungen des Verkehrs - hier in Kooperation mit Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz.³⁴

Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen

Der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen (SenBauWohn) obliegt als oberste Straßenbehörde des Landes Berlin die Bauleitplanung für den Verkehrswegebau. Tief- und Hochbau bei Straßen- und Schienenbauvorhaben werden von SenBauWohn entworfen, geplant, begleitet und abgenommen. Die Ausschreibung, Auftragsvergabe, Bauaufsicht und Bauabnahme neben der späteren Kontrolle werden von der Verwaltung wahrgenommen. Die Bezirke sind zuständig für die sogenannten Erschließungsstraßen - das sind die kleineren, innerörtlichen bzw. in Berlin innerbezirklichen Straßen³⁵.

Kurz angerissen werden soll hier ein Problem, welches für den Verkehrsbau in Berlin sehr wichtig ist: Die Ingenieure bei SenBauWohn sind Angestellte, deren Weiterbeschäfti-

³¹ Vorbehaltsstraßen sind Hauptverkehrsstraßen mit hauptsächlich überörtlicher Funktion.

³²Die auch noch mit dem Land Brandenburg zumindest abgesprochen werden muß. Dies ist jedoch nicht in den Berliner Richtlinien fixiert.

³³ Diese undeutlichen Regelungen finden sich in der Geschäftsftsverteilung des Senats von Berlin; Bezug genommen wird auf die neueste Verteilung, die kurz nach der Amtsübernahme des Senats am 24. Januar 1991 veröffentlicht wurde.

³⁴ Verwiesen sei auf die von Sassa Franke erstellte Diplomarbeit mit dem Thema: 'Verkehrspolitik in Berlin. Chancen und Möglichkeiten zur Begrenzung des motorisierten Individualverkehrs' vom Mai 1994, die als unveröffentlichtes Manuskript vorliegt. Es finden sich viele Anregungen und Denkanstöße in dieser Diplomarbeit, die auch versucht, etwas Licht in das Kompetenzwirrwarr in der Berliner Verkehrspolitik zu bringen.

³⁵ Siehe die oben genannte DVO-AZG Nr. 10, die die unterschiedlichen Aufgaben der Haupt- und Bezirksverwaltung im Straßenbau regelt.

gung von dem Auftragsvolumen für Straßen- und U-Bahnbau abhängt. So hat diese Verwaltung ein großes Interesse daran, z.B. langfristige U-Bahnprojekte anzufangen, denn umso länger ist der eigene Job in der Verwaltung gesichert. Dieses Problem der Lobbyarbeit hat Berlin sehr viele U-Bahn-Kilometer gebracht und verhinderte über Jahre den zügigen S-Bahnausbau und die Straßenbahnwiedereinführung im Westteil Berlins³⁶. Einen Fortschritt gab es immerhin: Tiefbauingenieure wurden auf Schienenbau umgeschult, so dass sie den Bau des S-Bahnringes begleiten konnten.

Bei den Aufgaben des Verkehrswegebbaus und der -planung arbeiten alle drei Verwaltungen zusammen, nur das *wie* ist damit noch in der Schwebelage. Die konkurrierenden Interessen bei der Planung beruhen zum Teil auf finanziellen Vorgaben (der Bund zahlt teilweise den U-Bahnbau), auf ideologischen Orientierungen³⁷ und den politischen Vorgaben des gesamten Senats.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz (SenStadtUm) hat die Aufgabe "... bei der Wahrnehmung von Aufgaben anderer Verwaltungen, soweit sie den Umweltschutz berühren, mit(zuwirken)"³⁸. Meist hat sie dazu keine eigenen Zuständigkeiten und Vollzugsmöglichkeiten, sondern kann nur auf die anderen Verwaltungen einwirken, um damit im Umweltschutzsinne etwas zu bewegen. Dem Problem der relativen Machtlosigkeit tritt sie damit entgegen, dass sie oft versucht, mit den Mitteln einer breiten Öffentlichkeitsarbeit oder gezielten Indiskretionen zu agieren, um Einfluß zu gewinnen.

Vollzugsaufgaben hat SenStadtUm in Wahrung der Richtlinien nach dem Bundesimmissionschutzgesetz und in der Lärmbekämpfung. Speziell bei der Lärmbekämpfung hat sie aber (noch) keine rechtliche Möglichkeit, z.B. den Straßenverkehr zu minimieren³⁹. Die Umweltverwaltung darf nur mit SenVerkehr diskutieren, um die Straßenplanung zu verändern und darüber eine Lärmminimierung zu erreichen.

³⁶ Hierzu gibt es diverse Quellen; verweisen möchten wir auf ein Experteninterview, welches wir mit Herrn Hans Taler (*d.Name ist geä.*) am 9. März 1994 führten. Herr Taler ist Abteilungsleiter in einer Senatsverwaltung. Angefangen hat er vor fast 20 Jahren bei SenBauWohn unter Harry Ristock als Senator und kennt damit dieses Problem 'von der Pieke auf'.

³⁷Die Umweltverwaltung ist tendenziell eher umweltorientiert; in der Verkehrsverwaltung arbeiten noch Menschen, die 1967 die Straßenbahn aus dem Westberliner Stadtbild verbannt haben, um dem Auto mehr Platz auf den Straßen zu verschaffen - entsprechend ist dort auch heute noch eher eine Autoorientierung zu erkennen.

³⁸ Geschäftsverteilung des Berliner Senats XV Nr. 5.

³⁹Lärmemissionen können starke Gesundheitsschäden bei den Menschen verursachen.

Zu dem Bereich der Planung gehört auch die städtebauliche Entwicklung, welche alle Wettbewerbe zur Hauptstadtplanung, zum Zentralen Bereich etc. beinhaltet. Die allgemeine Flächennutzungsplanung liegt in der Federführung von SenStadtUm, sie muß allerdings vom Senat und vom Abgeordnetenhaus von Berlin genehmigt werden. Allgemein hat die Senatsverwaltung die "...städtebaulichen, sozialen und umweltbezogenen Belange bei Verkehrsplanungen, städtebauliche Integration von Verkehrsanlagen und von Verkehrsberuhigungskonzepten"⁴⁰ zu prüfen. Welche Konsequenzen diese Prüfung im politischen Prozeß nachsichzieht, ist nicht geregelt.

Bezirke

Der Bereich der Vorbehaltsaufgaben und der bezirklichen Aufgaben wurde schon mehrfach genannt und erläutert - deshalb sei auf ihn hier verzichtet. Wichtig ist aber bezüglich der bezirklichen Planung der *"Vertrag über die Zusammenarbeit der Bundesregierung und des Senats von Berlin zum Ausbau Berlins als Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland und zur Erfüllung seiner Funktion als Sitz des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung"*⁴¹- besser bekannt unter dem Begriff *Hauptstadtgesetz*. Die Kompetenzen der Bezirke, die Zuständigkeiten zwischen den Hauptverwaltungen und den Bezirken wurde Mitte 1992 einschneidend geändert. In Anlage II wird aufgezählt, dass den Bezirken alle bisherigen Aufgaben, zum Teil auch an sie übertragene Vorbehaltsaufgaben, abgenommen werden und in Zukunft die Hauptverwaltung dafür zuständig sein wird. Ziel dieser Übertragung ist es, Reibungsflächen und Verzögerungen im Planungs- und Durchführungsprozeß aufgrund bezirklicher Wünsche von vorneherein auszuschließen. Senat und Bundesministerien sollten in ihren Kompetenzen gestärkt werden.

Verkehrsbetriebe (VVB und BVG)

Seit 1.1.1994 ist das Gefüge noch komplizierter: es wurde die Verkehrsgemeinschaft Berlin-Brandenburg (VBB) gegründet, der diverse Träger von Verkehrsdienstleistungen des öffentlichen Personennahverkehrs angehören - über zwei Bundesländer verteilt! Von Berliner Seite sind das hauptsächlich die BVG und als S-Bahn-Betreiber die Deutschen Bahnen. Die BVG hatte jahrelang das Problem, dass sie als Eigenbetrieb des Landes gleichzeitig hoheitliche Aufgaben des öffentlichen Transports und die Erzielung von Gewinnen unter Wirtschaftlichkeitsaspekten bei Preisvorgaben des Berliner Landesparlaments erzielen

⁴⁰ Geschäftsverteilung XIV Nr. 3

sollte. Dabei waren z.B. bei der Haushaltsführung und bei der Personalführung die Richtlinien der Berliner Verwaltung unter Zuständigkeit des Innensenators zu beachten, der Finanzsenator gab die Vorgaben bei den Finanzen und bei den Investitionen. Eigenständig war nur die Betriebsführung zu bewerkstelligen; wobei die Fahrplangestaltung mit den Bezirken abzusprechen war und der Senat diese genehmigen mußte. Letztlich war der Verkehrsbetrieb also an vielen Vorgaben gebunden, aber nicht an den Punkt Dienstleistung für den Kunden.⁴² Dies soll mit der Änderung der Rechtsform als Anstalt des öffentlichen Rechts anders werden, so ist zumindest die Intention des Berliner Senats.

7.2.3. Zusammenfassung

Die Zweiteilung von Berlin als Bundesland und Stadt bringt einige Probleme mit sich. So schafft die zweistufige Verwaltung in der Unterteilung Haupt- und Bezirksverwaltung Kompetenzüberschneidungen. Teilweise werden bei politischen Problemen die Kompetenzen von der Hauptverwaltung wieder an sich gezogen, sodass die Bezirke viel Arbeit umsonst leisten. Ein anderer Bereich ist die Überschneidung der Kompetenz durch die drei sich mit dem Verkehr beschäftigenden Verwaltungen. Die planerisch federführende Verwaltung für Verkehr und Betriebe ist eher "autoorientiert" und führte gelegentlich Vorgaben des Senats nicht richtig aus, um eigene Ziele zu verwirklichen⁴³. Die für das gesamte Bauplanungs- und -verwirklichungsverfahren zuständige Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen hat ein starkes Eigeninteresse an langwierigen U-Bahn-Projekten, weil dabei mehr Arbeitsplätze für die Ingenieure erhalten bleiben. Die Umweltbelange sollen von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz vertreten werden, was diese im Rahmen der entsprechenden politischen Vorgabe auch in der Regel versucht.⁴⁴ Ein nicht unterzubewertendes Problem ist allerdings die geringe Machtausstattung dieses

⁴¹ siehe Drucksache des Abgeordnetenhauses von Berlin, 12. Wahlperiode: Drs 12/1796

⁴² Vergleiche hierzu auch die Diplomarbeit von Volker Kemeter: 'Öffentlicher Personennahverkehr in Ballungsräumen - Ein verkehrspolitischer Fallvergleich'.

⁴³ So geschehen bei dem Auftrag, ein Straßenbahnkonzept für den Westteil der Stadt umzusetzen. Dieses Konzept wurde mehrmals vom Abgeordnetenhaus angemahnt, bevor es vorgelegt wurde. Ähnliches gab es bei der Debatte um die Verlängerung der Schlesischen Straße zur Schließung des sogenannten Innenstadtringes: Eine Straßenbahn sollte über die Oberbaumbrücke fahren, aber die Verkehrsverwaltung war mit keinem ihrer Entwürfe im Jahre 1992 und 1993 zufrieden. Erst ein Entwurf eines Bürgers, über die Printmedien lanciert, wurde von allen politischen Parteien gutgeheißen und dann auch von der Verkehrsverwaltung akzeptiert. Vergleiche hierzu die 'Tagesspiegel' vom 14.3.1992 bis zum 7.9.1993. Das Planfeststellungsverfahren (was für Straßenlückenschlüsse nach dem Mauerfall nicht notwendig war, wohl aber für die ungeliebte Straßenbahn) ist für die Tramstrecke von der Verkehrsverwaltung immer noch nicht eingeleitet, das Datum der Jungfernfahrt wurde von Mitte 1994 über Ende 1995 auf inzwischen unbefristete Zeit vertagt!

⁴⁴ Auf die Unterschiede zwischen den UmweltsenatorInnen Michaela Schreyer (Die GRÜNEN) und Volker Hassemer (CDU), und ihre Art, Politik zu gestalten, sei dazu verwiesen.

Ressorts. Sie beschränkt sich weitgehend auf Beratung, Prüfung und das Verteilen von Anregungen.

7.3. Verfassungsmäßige und gesetzliche Handlungsspielräume der Initiativen

Bürgerinitiativen agieren nicht im politischen Vakuum. Sie sind eingebunden in juristischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen, welche zum Teil erst die Voraussetzungen für einen großen Bereich ihrer Aktivitäten darstellen - zum anderen aber auch die formalen Grenzen ihrer politischen Einflußmöglichkeiten festlegen. Diese Rahmenbedingungen und die sich daraus für die Initiativen ergebenden Handlungsspielräume sollen in diesem Kapitel in aller möglichen Kürze aufgezeigt werden. Es geht um verfassungsmäßig und gesetzlich verankerte Möglichkeiten der politischen Mitwirkung von BürgerInnen bei kommunalen Verkehrsbauvorhaben.

7.3.1. Grundgesetz

"Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus" heißt es recht plebiszitär im Artikel 20, Abs. 2 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland. Die nachfolgende Aussage des Absatzes rückt aber die Betonung schon wieder in eine andere Richtung: "Ausgeübt" werden soll die Staatsgewalt nämlich durch "besondere Organe". Das Grundgesetz als Gesamtwerk ist in der Tat Ausdruck und Folge der grundsätzlichen Orientierung seiner Väter und Mütter, die Bundesrepublik nicht zu einer direkten, sondern zu einer mittelbaren und repräsentativen Demokratie werden zu lassen.

Wie wichtig das damalige Ansinnen gewesen sein muß, ist daran erkennbar, dass die im eben genannten Artikel 20 niedergelegten Grundsätze neben den aus Artikel 1 zu denjenigen des Grundgesetzes gehöre, die mit der sogenannten "Ewigkeitsgarantie" versehen worden sind - eine Änderung dieser Artikel verbietet das Grundgesetz ausdrücklich.⁴⁵

Plebiszitäre Elemente im Sinne von Volksentscheiden und Volksbegehren sind im Grundgesetz Mangelware. Ausformuliert sind sie allein in den Artikeln 29 und 118 zur Neugliederung des Bundesgebietes (vgl. Seifert/Hömig 1982, 176). Gleichwohl finden sich im Grundgesetz (GG) auch die Grundlagen, auf denen die Arbeit der Bürgerinitiativen letzt-

⁴⁵Artikel 79 GG.

endlich juristisch ruht; dieses sind die Grundrechte aus den Artikeln 1 bis 19. Relevant sind konkret:

Art. 1, Abs.1: "Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller Staatlichen Gewalt":

Art. 2: "Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit"!

Art. 5: "Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten...".

Art. 8 und 9 gewähren Versammlungs-, Vereins- und Koalitionsfreiheit:

Art. 14, Abs.1: "Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet...".

Art. 17 sichert das Petitionsrecht.

Für die praktische Durchführung und Verwirklichung dieser Grundrechte sind im Grundgesetz einige Hebel und Sicherungen eingebaut:

a) Durch Artikel 1 Absatz 3 (durch die "Ewigkeitsgarantie" des Art. 79 III zusätzlich gesichert,) wird festgeschrieben, dass "Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung an die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht gebunden sind.

b) Artikel 19 beinhaltet eine weitgehende, individuelle Rechtsschutzgarantie: "Wird jemand durch öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen.."(Abs.4). Dieser Absatz stellt eine gerichtliche Überprüfung aller hoheitlichen Akte sicher. Artikel 29 (Abs. 2) fixiert außerdem, dass "In keinem Falle ... ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden darf."

c)Einen gewissen Schutz vor Behördenwillkür bietet auch der Artikel 20 (Abs. 3) durch den die "...vollziehende Gewalt an Recht und Gesetz gebunden..." wird.

d) Ebenso gibt das Grundgesetz allen Deutschen "...das Recht auf Widerstand..." gegen jeden, der es unternimmt, die verfassungsmäßige Ordnung zu beseitigen (Art. 20, Abs. 4).

e) Fühlt sich der Bürger durch Verwaltungsmaßnahmen in seinen Grundrechten bedroht, bietet das Grundgesetz mit dem Art. 93, Abs. 4a einen außerordentlichen Rechtsbehelf: die Klage beim Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe.

f) Bei verfassungswidrigen Verstößen durch Bundes- oder Landesgesetze gibt Artikel 100 Grundgesetz die Möglichkeit einer Normenkontrollklage.

g) Artikel 103 Abs.1 des Grundgesetzes schließlich sichert: "Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör".

In den Ausführungen und Landesvorschriften dieser Grundgesetzartikel liegt die explizite Nutzbarkeit. Die seit Anfang der Bürgerinitiativbewegung diskutierten plebiszitären Elemente könnten in diesem Bereich verwirklicht werden. Alle neuen Bundesländer haben nach und nach Elemente direkter Demokratie in die Landesverfassung eingeführt und zogen die alten Bundesländer sogar in ihr Schlepptau. Mittlerweile sind in allen 16 Bundesländern Instrumente direkter Demokratie formal institutionalisiert. Sie sind zum überwiegenden Teil mit schier unüberwindlichen bürokratischen Hindernissen versehen (vgl. Rüttgers 1994, 11; mehr dazu in Kapitel V).

7.3.2. Bundesgesetze

Relevante Bundesgesetze für dieses Thema sind vor allem das Bundesbaugesetz und das Bundesfernstraßengesetz. Die neuesten Änderungen dieser Gesetze als auch neue Gesetze entstanden im Zuge der Deutschen Einheit, weil nun alles einfacher, schneller und billiger werden sollte: das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungs- (1991), Maßnahmen- (1992), Planungsvereinfachungs- (1993), Investitionserleichterungs- (1993) und Wohnbaulandgesetz (1993). Nebenbei sollen nur die den Verkehr betreffenden, aber für die Initiativen nur selten wichtigen Gesetze genannt werden: Bundesbahngesetz; Bundeswasserstraßengesetz; Luftverkehrsgesetz; Eisenbahnkreuzungsgesetz und das Personenbeförderungsgesetz.

A) Grundlage für die meisten Verfahren in den letzten 20 Jahren, unserem Untersuchungszeitraum, war das *Bundesbaugesetz* (BBauG). In Artikel 28 Grundgesetz ist die Planungshoheit und -pflicht der Gemeinden verankert: "Sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist..." (BBauG§ 1 Abs. 3) haben die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen. Unter Bauleitplänen versteht man den Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan, unverbindliche Rahmenfestsetzung) und Bauleitplan (verbindlicher Bauleitplan). Um die Handlungsspielräume, die das Bundesbaugesetzbuch den Bürgern zur Mitwirkung bietet, erkennen zu können, soll das sehr wichtige Verfahren der Aufstellung und Genehmigung eines Bebauungsplanes verdeutlicht werden⁴⁶.

Es existieren sieben Phasen im Aufstellungs- und Genehmigungsverfahren (nach Reimann/Rosenkranz 1983, 173ff):

⁴⁶Das Bebauungsplanverfahren wird hier erläutert. Die Novellierungen mit dem Planungsvereinfachungsgesetz (PIVereinfG) werden anschließend dargelegt.

- 1) Aufstellungsbeschluß: Die Gemeinde⁴⁷ beschließt in einer öffentlichen Sitzung, einen Bebauungsplan aufzustellen (BBauG, §2, Abs. 1).
- 2) Der Beschluß, einen Bebauungsplan aufzustellen, muß "ortsüblich" bekannt gemacht werden (§2).
- 3) Vorgezogene Bürgerbeteiligung: " Die Gemeinde hat die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung öffentlich darzulegen. Sie hat allgemein Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung zu geben (Anhörung)", und zwar "...möglichst frühzeitig" (§2 Abs.2).
- 4) "Behörden und Stellen, die Träger öffentlicher Belange sind, sind möglichst frühzeitig zu beteiligen." (§2 Abs.5).
- 5) Ausarbeitung des (meist endgültigen) Entwurfs.
- 6) Einmonatige öffentliche Auslegung (Förmliche Bürgerbeteiligung): Die Gemeinde hat die offiziell beteiligten Stellen zu benachrichtigen, die Auslegung ist eine Woche vorher bekannt zu geben und jedermann und -frau darf Anregungen und Bedenken vorbringen (§2a Abs.6). Die Träger öffentlicher Belange sind von der Auslegung zu benachrichtigen.
- 7) Die Gemeinde hat daraufhin fristgemäß alle Bedenken zu prüfen und ein Ergebnis vorzulegen (§2a, Abs. 6).
- 8) Beschlußfassung: Diese hat in einer öffentlichen Sitzung stattzufinden (§ 10).
- 9) Der Bebauungsplan wird der oberen Verwaltungsbehörde zur Prüfung vorgelegt - diese (in Berlin die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen) überprüft mögliche Verfahrens- und andere Fehler und stellt die Genehmigung aus.
- 10) Bekanntmachung und öffentliche Auslegung des Bebauungsplanes (BPlan) (§12).
- 11) Mit der Bekanntmachung tritt der BPlan in Kraft (12).

Es läßt sich ersehen, dass dieses relativ komplizierte Verfahren gewisse Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung bereit hält. Die Anregungen und Bedenken, die eingebracht wurden, werden in der Regel im Rahmen einer nichtöffentlichen Anhörung, zu der alle EinwenderInnen eingeladen werden, nochmal erörtert. Hier endet erst einmal der Bürgereinfluß. Nach dem Anhörungstermin werden die Einwände durch die baudurchführende Behörde einer Abwägung unterzogen. Diese Abwägung ist unseres Erachtens der springende Punkt, auch wenn die Abwägungsgrundsätze inzwischen einigermaßen ausformuliert sind. Der Bürger oder Bürgerin bekommt dann Wochen oder Monate nach dem Erörterungstermin

⁴⁷ In Berlin ist damit der Bezirk gemeint. Grundlage ist die zweistufige Verwaltung des Landes Berlin mit nicht rechtsfähigen Gemeinden (Bezirke) unterhalb der Landesebene. Hier wird jeweils die entsprechende Berliner Ebene Genannt; Die allgemeine Unterscheidung der Berliner Spezifika erfolgt im nächsten Kapitel.

eine Mitteilung, ob sein/ihr Einwand von "abwägungsrelevantem Belang" war und inwieweit der Einwand zu einer Planungsänderung geführt hat ⁴⁸.

Der mögliche Klageweg bei Nichtbeachtung von relevanten Einwänden ist inzwischen fast vollständig durch das neue Verkehrswegebeschleunigungs- und das Planungsvereinfachungsgesetz (auf das weiter unten eingegangen wird) praktisch wirkungslos geworden, da die Klage meist keine aufschiebende Wirkung hat. Mit dem Bau des beklagten Projektes darf zunächst einmal begonnen werden. Darüberhinaus gibt es viele kleinere Kritikpunkte, wie z.B. die in Phase 3 genannte "...möglichst frühzeitig" zu veröffentlichen Auslegung. So fragte sich Zillessen schon 1977: "Wie soll der Bürger die ihm gewährten Rechte wahrnehmen, wenn die .. öffentliche Bekanntmachung meist mittels Kleindruckanzeige ... erfolgt?" (S. 19). Es gibt noch viele weitere Kritikpunkte, die aber hier zu betrachten, zu weit führen würde.

B) Das *Bundesfernstraßengesetz* regelt die Möglichkeit, ein Straßenbauvorhaben nach dem Planfeststellungsverfahren von der Straßenbaubehörde und nicht wie beim Bebauungsplanverfahren von der Gemeinde als Planaufsteller und Entscheidungsträger führen zu lassen. Die entscheidenden Unterschiede liegen bei der Definition der "Betroffenen": Beim Planfeststellungsverfahren ist Betroffener nur der, der durch den Bau unmittelbar betroffen ist oder materielle Verluste erleidet. Die Anhörung findet mit den Einwendern (hier als Beteiligte bezeichnet) und den Trägern öffentlicher Belange statt. Nach Beschlußfassung durch die Straßenbaubehörde gibt es eine Klagemöglichkeit durch 3 Instanzen mit aufschiebender Wirkung (vgl. die Kommentare von Reimann/Rosenkranz 1983, 180ff).

C) Das Gesetz "Vertrag über die Zusammenarbeit der Bundesregierung und des Senats von Berlin zum Ausbau Berlins als Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland und zur Erfüllung seiner Funktion als Sitz des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung" - besser bekannt als "*Hauptstadtgesetz* (1990). Dieser Vertrag zwischen dem Bundesland Berlin

⁴⁸So bekamen z.B. die EinwenderInnen zum Bebauungsplanverfahren "Potsdamer Platz" die Nachricht: "*Die Prüfung der zum wiederholten Male vorgetragenen Bedenken und Anregungen hat zu keinem verändertem Ergebnis geführt. Die vorgebrachten Bedenken und Anregungen haben, abgesehen von geringfügigen Korrekturen, keine Planänderungen zur Folge gehabt. Dies hat sich dadurch ergeben, dass sich die Bedenken als unbegründet herausstellten,...*" (Brief der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen v. 22.4.94). Zur Erläuterung: die Baugrube Potsdamer Platz wird die größte offene Baugrube werden, die es je in Europa gab. Fatale Auswirkungen der mit den Bautätigkeiten verbundenen Grundwasserabsenkungen auf den Tiergarten war einer der Kerneinwände gegen die vorgelegte Form des Bebauungsplanes. Beim Anhörungstermin konnten auch die bestellten Gutachter keine Aussage darüber machen, wie sich die *Summe aller Bautätigkei-*

und der Bundesregierung zentralisierte bestimmte Planungshoheiten auf Kosten der Bezirke. Diesen wurde die Kompetenzen bei sogenaanter "hauptstadtbedingten Bauleitplanung" entzogen.

D) Das *Maßnahmengesetz* aus dem Jahre 1992 ermöglicht es dem Deutschen Bundestag, direkt einen Verkehrsweg per Gesetz zuzulassen bzw. zu genehmigen. Die Abstimmung im Bundestag ersetzt damit quasi das Planfeststellungsverfahren. Die "Verkehrsprojekte Deutsche Einheit" wurden so genehmigt. Einspruch ist hier nur vor dem Bundesverwaltungsgericht möglich - ohne aufschiebende Wirkung.

E) Das *Verkehrswegeplanungsbeschleunigungs-* (1991), *Planungsvereinfachungs-* (1993) und *Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz* (1993):. Diese Gesetze sollten die langwierigen Planungsphasen bis zur Realisierung neuer Verkehrsprojekte verkürzen, indem den Behörden kürzere Termine bis zur Vorlage des jeweiligen Berichts u.ä. eingeräumt werden und die Klagemöglichkeiten des Bürgers drastisch eingeschränkt werden. So fällt z.B. die Klagemöglichkeit beim Bebauungsplanverfahren in den neuen Bundesländern in der vorgezogenen Bürgerbeteiligung weg - in den alten Ländern, wenn dringender Wohnbedarf durch die Baumaßnahme gedeckt wird. Auch wurde die öffentliche Auslegungsfrist für Bebauungspläne auf die Hälfte gekürzt. Eine Anfechtungsklage gegen einen Planfeststellungsbeschluß hat keine aufschiebende Wirkung mehr. Diese Anfechtungsklage hat vor dem Bundesverwaltungsgericht als einzige mögliche Instanz stattzufinden. Unter bestimmten Umständen kann auf eine Umweltverträglichkeitsprüfung und eine förmliche Erörterung verzichtet werden. Für den neuen Bundesverkehrswegeplan in Verbindung mit den Beschleunigungsgesetzen findet ein neutraler Beobachter wie der Umweltbeauftragte der EKD, Heinrich Volkkert, einen eindeutigen Kommentar: "*Es macht den Naturschutz zur Makulatur und bringt die Bürger um Beteiligungsrechte*".⁴⁹

Das *Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz* galt nur für die fünf neuen Bundesländer, um die Infrastruktur dort schnell auf westlichen Standard als Voraussetzung für einen Wirtschaftsaufschwung zu bringen. Das Planungsvereinfachungsgesetz überträgt diese Einschränkungen auf die alten Bundesländer. Durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz wurde eine der wichtigsten Einspruchsmöglichkeiten der Naturschutzverbände (nach §29 Bundesnaturschutzgesetz), die sogenannte Eingriffsregelung

ten im Zentralen Bereich auf das Grundwasser auswirke. Auch dieser schwerwiegende Einwand wird im Anhörungsbescheid mit keinem Wort erwähnt, geschweige denn berücksichtigt.

⁴⁹Die Kirche vom 21.2.93.

(Pflicht zu Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen bei Eingriffen in Natur und Landschaft gemäß §8 des BNatSchG und §14 NatSchG Berlin), nahezu ausgeschaltet.⁵⁰

Selbst die Ausdehnung der Eingriffsregelung auch auf Bebauungspläne (§8a BNatSchG) im Jahre 1993 wird 1995 schon wieder zur Disposition gestellt. Die Bauminister der Bundesländer erwägen in einer internen Stellungnahme zur sogenannten "Baurechtsnovelle 97" die Eingriffsregelung "durch eine pauschale und möglichst einfach handhabbare 'Versiegelungsabgabe' zu ersetzen". Dann aber - so Umweltexperten des BUND - blieben die Qualität der Flächen unbeachtet und wertvolle Bereiche könnten bedenkenlos überbaut werden.⁵¹ Kein Wunder, dass die Berliner Bürgergruppen von der "*Entmachtung des Volkes in den Genehmigungsverfahren*" sprechen.⁵²

F) An *juristischen Möglichkeiten* gibt es außerdem die *Normenkontrollklage* und den "*Antrag auf einstweilige Anordnung*": Die Normenkontrollklage kann durch Behörden, juristische und natürliche Personen eingereicht werden. Durch die Klageerhebung wird das Gericht veranlaßt zu überprüfen, ob die angegebene Norm mit übergeordnetem Recht (Landes-, Bundes- und Verfassungsrecht) übereinstimmt. Das Normenkontrollverfahren hat keine aufschiebende Wirkung. Eine Möglichkeit, den Vollzug eines Planfeststellungsbeschlusses o.ä. doch noch kurzfristig zu unterbinden, besteht in dem "*Antrag auf einstweilige Anordnung*", dem stattgegeben werden kann, " ...wenn die zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderem wichtigen Gründen dringend geboten ist." (Reimann/Rosenkranz 1983, 178).

7.3.3. Berliner Landesverfassung

Bevor wir die berlinspezifischen, von der Landesverfassung bedingten Beteiligungsmöglichkeiten der BerlinerInnen an politischen Prozessen und Entscheidungen in Berlin beschreiben können, müssen wir uns die Rechtsnatur der Berliner Verfassungswirklichkeit - soweit es für unser Thema relevant ist - kurz vor Augen führen (vgl. Zivier 1990, 193ff).

Berlin ist Land und Stadt zugleich. Staatliche und gemeindliche Aufgaben werden sowohl von der Hauptverwaltung - mit dem Abgeordnetenhaus und dem Senat an der Spitze

⁵⁰Vgl. Der Rabe Rolf, Juli/August 1994, S.2f.

⁵¹Grünstift 9/95, S. 35

⁵²So in der Rede von Ulrich Carmesin als Vertreter der *Anti-Tunnel-GmbH* (eines Bündnisses von fast 60 Verkehrsinitiativen und Umweltschutzgruppen, die sich gegen den Bau der über 5 Mrd. teuren Tiergartentunnel engagieren) anlässlich des offiziellen Spatenstichs am 13.10.95.

- als auch von den Bezirken wahrgenommen. Ein paar Worte über die *Rechtsnatur der Bezirke*:

Nach Artikel 50 (Absatz 2) der Verfassung von Berlin (VvB) sind die Bezirke an der Verwaltung zu beteiligen. Sie sind jedoch keine selbständigen Gemeinden im Sinne des Gemeinderechts; es gibt in Berlin außer dem Land Berlin keine weitere Gebietskörperschaft. Daher werden die Bezirke auch "Selbstverwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit" (a.a.O.,196) bezeichnet.

Bis 1971 bestand der Bezirk aus drei Beschlußorganen dem Bezirksamt (Bezirksbürgermeister, Stellvertreter und maximal neun Stadträten), den Deputationen (zuständiges Bezirksamtmitglied, sechs gewählte Bezirksverordnete, vier Bürgerdeputierte) und der Bezirksverordnetenversammlung. 1971 wurden per Verfassungsänderung die Deputationen als Beschlußorgan abgeschafft. Übrig blieb nur die Institution der Bürgerdeputierten in den Ausschüssen der Bezirksverordnetenversammlung (BVV); diese ehrenamtlich tätigen Deputierten werden von der BVV gewählt.

Die Organe der Bezirke haben grundsätzlich *keine legislativen Befugnisse*, Etat- oder Finanzhoheit. In einigen Fällen jedoch steht den Bezirksverordnetenversammlungen eine *Mitwirkungsbefugnis* zu; so z.B. bei der Aufstellung von *Bebauungsplänen* und bei Grenzberichtigungen; diese äußert sich wie folgt: Das Bezirksamt entwirft den Bebauungsplan und legt ihn nach Abschluß der öffentlichen Auslegung der BVV zur Zustimmung vor. Wenn die BVV ihre Zustimmung erteilt und dae im Bundesbaugesetz vorgeschriebene Verfahren (s.o.) abgechlossen ist, wird der Bebauungsplan vom Senator für Bau- und Wohnungswesen als Rechtsverordnung erlassen. Für den Fall, dass die BVV die Zustimmung nicht innerhalb von 4 Monaten erteilt, geht dae Entscheidungsrecht an das Abgeordnetenhaus über. In diesem Fall muß der Senat den Entwurf des Bebauungsplans dem Abgeordnetenhaus vorlegen.

Die Möglichkeiten für einzelne BürgerInnen oder Bürgerinitiativen *direkt* an politischen Berliner Entscheidungsprozessen mitzuwirken, waren im Untersuchungszeitraum 1973 - 1993 annähernd gleich Null. Einzig durch Formierung als Wählerliste und einem entsprechend großen Wahlerfolg bei der nächsten Wahl zum Abgeordnetenhaus oder - etwas realistischer - zur BVV könnte man politische Entscheidungen *direkt* beeinflussen. Ansonsten bleibt die theoretische Möglichkeit, mit Hilfe einer Fraktion als Bürgerdeputierter in einen Ausschuß der BVV zu gelangen oder über eine Fraktion Anträge oder Anfragen an BVV oder Abgeordnetenhaus zu lancieren.

Auch das 1978 eingeführte Instrument des *Bürgerbegehrens* war und ist für Bürger keine Möglichkeit, auf direktem Wege Entscheidungen zu beeinflussen. Damit kann nämlich nur eine Beschlußfassungspflicht der BVV zum Anliegen des Bürgerbegehrens erzwungen werden.

Zurecht hat man daher das Bürgerbegehren als eine nur "formalisierte Art der Massenpetition" (Zivier 1990, 225) bezeichnet. Die politischen Einflußmöglichkeiten qua dieses Instruments sind äußerst gering - wie das Beispiel des Bürgerbegehrens um die Öffnung der Oberbaumbrücke gezeigt hat. Für einen der damaligen Hauptorganisatoren des Bürgerbegehrens ist "*es ein überaus zweifelhaftes plebiszitäres Mittel*", außerdem wäre es "*...unzeitgemäß und anmaßend, lächerlich und deprimierend, wenn Bürgern abverlangt wird, 10 Prozent Unterschriften (10 % der Wahlberechtigten; d.V.) zu sammeln, um einzig einen Antrag in das erlauchte Gremium der Bezirksverordneten einbringen zu dürfen*" (Pernkopf 1993, 5)⁵³.

Was den Bürgerinitiativen an *Möglichkeiten* bis 1999 blieb, sind die Versuche auf *indirektem Wege* auf die politischen Entscheidungsprozesse der Verkehrspolitik Einfluß zu nehmen. Diese ergeben vor allem auf Bezirksebene - z.B. aufgrund der geschilderten Entscheidungskompetenz der BVV bei Bebauungsplänen. Eine gezielte politische Öffentlichkeits- und Bewußtseinsarbeit ist in der relativen Begrenztheit eines Bezirkes für Bürgerinitiativen angesichts der Begrenztheit an personellen, zeitlichen und finanziellen Ressourcen eher machbar und mit größeren Sensibilisierungschancen verbunden als bei einem "Operationsfeld Groß-Berlin". Auf den sehr engen Spielraum der bezirklichen Kompetenzen und deren zusätzliche Beschneidungen durch das sog. Hauptstadtgesetz (1990) muß aber auch hier noch einmal hingewiesen werden.

Berlinweit blieb den Initiativen z.B. die Möglichkeit, per Unterschriftslisten Einwände bei laufenden Bebauungsplan- oder Planfeststellungsverfahren zu sammeln. So sammelte z.B. das durch die Bürgerinitiative Westtangente ins Leben gerufene Bündnis aus über 50 Gruppen gegen den Bau der Tiergartentunnel und den Zentralbahnhof über 19 000 Unterschriften. Damit kann man zumindest zeitweise eine mediale Aufmerksamkeit erregen.

⁵³Etwa ein knappes Jahr lang bemühten sich mehrere Bürgerinitiativen von 1992 bis 1993 in einem aufwendigem Kraftakt die Bevölkerung über Ziele und Inhalt des Begehrens zu informieren und die erforderlichen knapp 10 000 Unterschriften zusammenzubekommen. Nachdem sie etwa 17 000 Unterschriften gesammelt hatten, mußte also die BVV über das eingebrachte Begehren (Öffnung der Oberbaumbrücke nur für Straßenbahn, Radfahrer und Fußgänger) abstimmen. Die Abgeordneten lehnten die Forderungen des Begehrens nach kurzer Aussprache mehrheitlich ab. "*Damit war die Willenserklärung von 17 000 BerlinerInnen mit einer einzigen Abstimmung der Bezirksverordneten beerdigt*" (Pernkopf 1993, 5).

Wie danach von staatlicher und behördlicher Seite mit diesen Einwänden oft umgegangen wird, ist oben beschrieben worden⁵⁴.

Die Bürgerinitiativen in Berlin träumen auch im März 2001 immer noch von der Möglichkeit per Bürgerentscheid die Politik in ihren (z.T. 300 000 Einwohner umfassenden) Bezirken direkt mitbestimmen zu können. Möglichkeiten, die außerhalb der "Stadtmauern" zumindest defacto in der Republik bestehen.

7.3.4 Zusammenfassung

Formell festgelegte Bürgerbeteiligung gibt es zu Bauplanungsverfahren und Planfeststellungsverfahren von Verkehrsanlagen. Diese Form der Mitwirkung ist jedoch mehr als petitiiver Akt denn als wirkliche Einflußmöglichkeit zu bezeichnen, da die Abwägung der Einwände den Behörden überlassen bleibt. Die Möglichkeiten, per Bürgerentscheid *direkten* Einfluss zu nehmen, ist für die "NormalbürgerInnen" Berlins auch im März 2001 immer noch nicht möglich! Es bleibt ihnen nur der Weg der indirekten Einflußnahme über Unterschriftslisten, Einwendungen, Öffentlichkeits-, Medien- und Lobbyarbeit. Die juristischen Möglichkeiten via Klageweg sind durch eine Reihe neuer Gesetze stumpf geworden, da sie kaum noch aufschiebende Wirkung nachsichziehen. Ein Ergebnis dieser neuen Gesetze wird eine Überlastung des Bundesverwaltungsgerichts sein, da diese Klagen nur dort eingereicht werden können. Da die aufschiebende Wirkung der Klagen fehlt, werden also immer mehr vollendete Tatsachen geschaffen werden können.

8. Ergebnisse von Teilstudie 1

Überblick: Zunächst wird die Erfolgsbilanz der Bürgerinitiativen gezogen. Danach wird der Einfluss der verschiedenen internen und externen Faktoren untersucht. Abschließend werden die Telefoninterviews ausgewertet und das Kapitel zusammengefasst.

⁵⁴Auch den EinwanderInnen gegen den vorgelegten Entwurf des Flächennutzungsplan 1994 machten ähnliche Erfahrungen wie bereits oben beschrieben.: Nur 2% der Einwendungen, die im Rahmen der formellen Bürgerbeteiligung eingebracht wurden, sind bei der Überarbeitung des Plans berücksichtigt worden. Und dabei handelte es sich ausschließlich um keine grundlegenden Einwände (vgl. Der Rabe Rolf, Mai 1994, S. 1). In ähnliche Richtung geht der Vorwurf der Bürgerinitiative Westtangenten: *37% der Einwendungen betrafen Verkehrsprojekte und waren damit die größte Gruppe der Einwendungen. Alle diesen Straßenprojekte sind im neuen, angeblich überarbeiteten FNP-Entwurf weiterhin enthalten. Eine Berücksichtigung der Bürger-*

8.1 Basisdaten der Bürgerinitiativen

8.1.1 Datengrundlage

Das Erhebungsgrundgesamtheit beträgt 256 Initiativen. Geantwortet haben 113 Gruppen. Das entspricht einem *Rücklauf von 45 Prozent*. Die 113 Initiativen sind unser Sample für die Auswertung. Alle Zahlen und Tabellen beziehen sich im folgenden darauf. Unsere Nachforschungen (u.a. mit Hilfe des Arbeitskreis Verkehr und Umwelt, der alle Adressen von Verkehrsinitiativen seit den 70er Jahren sammelt) ergaben für die *70er Jahre* die Zahl von 33 Initiativen. Davon erhielten wir 18 Fragebögen zurück. Das entspricht 55 % der angeschriebenen Initiativen. An dieser Stelle das erste Ergebnis: alle in den 70er Jahren entstandenen Gruppen, die wir untersucht haben, waren bis in die 80er Jahren hinein aktiv! Für die *80er Jahre* kamen wir auf eine Zahl von 54 Initiativen, die auch in den achtziger Jahren gegründet wurden. Hier hatten wir den größten Rücklauf von 48 Fragebögen (87%!). Für die *90er Jahre* ermittelten wir eine Zahl von ca. 150 Initiativen, die sich im Verkehrsbereich gegründet haben. Von diesen haben wir einen Rücklauf von nur 42 Initiativen (27 %).

Zur Repräsentativität der Fragebogen für die jeweilige Initiative: Aus zwei Gründen kann für das Sample der 113 Initiativen angenommen werden, dass der ausgefüllte Fragebogen für die jeweilige Initiative auch repräsentativ ist: zum einen baten wir in dem Anschreiben zum Fragebogen darum, den Bogen innerhalb der Gruppe auszufüllen; zum zweiten teilten uns bei der telefonischen Rückerinnerung sehr viele "säumige" Initiativen mit, dass sie den Fragebogen in der Gruppe ausfüllen wollten, die Gruppe sich aber noch nicht getroffen habe.

Die *Repräsentativität für die Erhebungsgrundgesamtheit* der 253 Initiativen (siehe die obigen Zahlen) muß unterschiedlich bewertet werden: Für die achtziger Jahre (87% betrug der Rücklauf) ist Repräsentativität eindeutig gegeben, während dies für die siebziger Jahre nur bedingt gilt. Für die neunziger Jahre haben wir zwar nur einen Rücklauf von 27%. Hier muß man jedoch berücksichtigen, dass die Initiativen, die erst ein oder zwei Jahre existieren, nur mit geringerer Wahrscheinlichkeit eine Aussage über Erfolg oder *Misserfolg* ihrer Arbeit machen können - weil sie schlichtweg noch mittendrin stehen. Stellt man dies in Rechnung, dann bedeutet ein Rücklauf von 40 Gruppen, die sich seit 1990 gegründet ha-

ben, sicherlich auch ein hohes Maß an Repräsentativität für die Gesamtzahl derjenigen Gruppen, die in den neunziger Jahren überhaupt Erfahrungen mit Erfolg oder *Misserfolg* gehabt haben.

8.1.2. Initiativenanzahl, Aktivenzahl, Gründungsziele und Lebensdauer:

Am Anstieg der Zahl der Verkehrsinitiativen und Aktivenzahl ist zu erkennen, dass das Thema Verkehr immer mehr Menschen dazu bewegte, aktiv zu werden.⁵⁵

SCHAUBILD 1
Summe aktiver BI

SCHAUBILD 2
Aktiven-Anzahl

31)

⁵⁵Dieser Anstieg hat sich jedoch bundesweit nach 1993 nach Angaben der seit über 20 Jahre tätigen und bundeweit operierenden Koordinationsstelle für Verkehrsbürgerinitiativen *Arbeitskreis Verkehr und Umwelt Berlin* nicht fortgesetzt. Im Westen Deutschlands sei ein Rückgang und im Osten zumindest eine Stagnation zu erkennen - so die persönliche Mitteilung von Karl-Heinz Ludwig (Mitarbeiter und Mitbegründer des *Arbeitskreises*) an den Verfasser im Februar 1997.

SCHAUBILD 3
Gründungsziel

Betrachtet man im Schaubild 3 (Gründungsziele)⁵⁶ die *konkreten Ziele*, dann erkennt man: fast genau die Hälfte der Initiativen hatte Tempo 30 (diese Antwort beinhaltet auch das Ziel "Spielstraße") als Ziel, ungefähr ein Viertel der Gruppen woll(t)en eine Schnellstraße bzw. eine Autobahn verhindern und ein weiteres Viertel hatte Radwegebau oder Anlegen eines Radfahrstreifens in ihrem Zielkatalog.

⁵⁶ Die entsprechende Frage im Fragebogen lautete: "Welche(s) Ziel(e) verfolgte die BI bei ihrer/durch ihre Gründung?" (Frage 6; Fragebogen befindet sich im Anhang)

Bei den *allgemeinen Zielen*, die bei Gründung verfolgt wurden, liegt die allgemeine Einschränkung des Kraftfahrzeugverkehrs (fast 50%) in der Häufigkeit der Nennungen vor dem Ziel des Vorranges für den Umweltverbund (38%). Diese Ergebnisse stützen nicht gerade die These (z.B. von Krämer-Badoni 1990), dass Bürgerinitiativen eher als egoistisch und 'ein-punkt-orientiert' denn als gemeinwohlorientiert einzuschätzen sind.

Noch ein Wort zur **Lebensdauer der Initiativen**: Nicht nur das Vorurteil der 'Ein-Punkt-BI' der 70er Jahre gehört nach unseren Ergebnissen in die Mottenkiste der Geschichte, sondern auch die oft beschworene Kurzlebigkeit der Initiativen. Das durchschnittliche Alter der Bürgerinitiativen in den 70er Jahren betrug 12 Monate (Kempf 1984, 306). Die durchschnittliche Lebensdauer unserer untersuchten 113 Initiativen beträgt **4,7 Jahre**. Im nächsten Kapitel ziehen wir die Erfolgsbilanz.

8.2. Erfolgsbilanz

8.2.1. Erfolgsdefinition

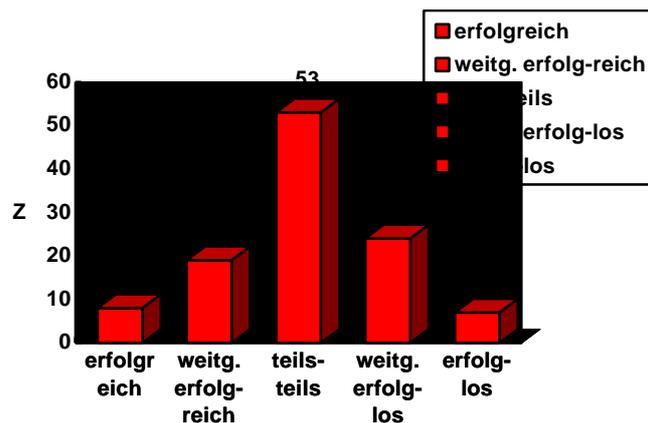
Wie bestimmt man den Erfolgsgrad der Initiativen in dieser quantitativen Untersuchung? Bei Frage 6 im Fragebogen gaben die Initiativen deren Ziele bei Gründung an. Die offene Frage 26 fragte nach den *konkret erreichten Erfolgen*. Den Erfolgsgrad der Initiativen wurde von uns danach festgesetzt, ob oder in welchem Umfange die selbst gesetzten konkreten Ziele durchgesetzt werden konnten. **Erfolgsgrad** ist also bei meiner Definition mit **Zielerreichungsgrad** gleichgesetzt - auch bei den empirischen Erhebungen der 70er Jahre wurde meist ebenso verfahren (vgl. Rüdig 1980, 155)⁵⁷.

8.2.2. Erfolgsbilanz

a) nach BI-Selbsteinschätzung

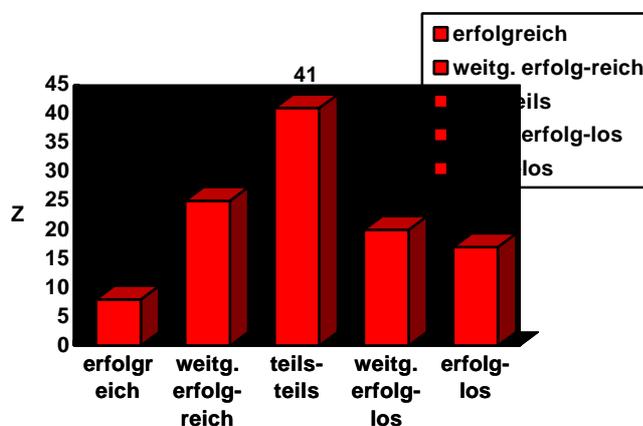
SCHAUBILD 4

⁵⁷Im weiteren, qualitativen Teil der Studie (Auswertung von Einzelinterviews) werden wir sehen, dass "objektiver" Erfolg oder *Misserfolg* (Ziel erreicht bzw. nicht erreicht) durchaus nicht immer gleichbedeutend ist mit dem subjektiven (Miss-) Erfolgsgefühl.



b) Erfolgsbilanz aufgrund meiner Überprüfung:

SCHAUBILD 5



Bei Frage 8 sollten sich die Gruppen auf auf der fünfstufigen Skala *erfolglos*, *weitgehend erfolglos*, *teils-teils*, *weitgehend erfolgreich*, *erfolgreich* selbst den eigenen Erfolgsgrad einschätzen. Beim Vergleich der Selbsteinschätzung der Initiativen und meiner Einschätzung des Erfolgsgrades stellen wir fest: (siehe Schaubilder 4 und 5)

1. Es gab keine erheblichen Unterschiede in der Selbsteinschätzung der Initiativen und meiner Einschätzung⁵⁸.
2. Zehn Initiativen hatten Schwierigkeit, die eigene Erfolglosigkeit "einzugestehen", bzw. gaben eigene Aktivitäten (Straßenfeste, Herausgabe von Broschüren) oder Kontakte mit staatlichen Stellen (z.B. wöchentliche Begehungen der Baustelle mit Vertretern des Bezirksamtes) als einen "konkreten Erfolg" an (wir erinnern an die "Erfolgsgespräche" mit den Initiativen - in Kapitel 4.3.4.). Sechs Initiativen wurden von uns höhergestuft: während

⁵⁸Die weitgehend realistische Einschätzung der Initiativen möge ein Beispiel verdeutlichen: die BI „N.S.P.“ schrieb: „moralisch erfolgreich, fast die gesamte Presse auf unserer Seite; defacto völlig erfolglos“.

sie selbst ihre Erfolge nur als teils-teils-Erfolge einschätzten, bekamen sie von mir den Erfolgsgrad „weitgehend erfolgreich“ zugeordnet.

3. Fast die Hälfte der Initiativen stuften sich mit "teils -teils" ein. Dieses Phänomen der starken Häufung bei gemäßigten Antwortkategorien ist allerdings bei Befragungen bekannt (vgl. Atteslander/Kopp 1984, 154). Neun dieser "teils-teils"-Einschätzungen sind bei meiner Einschätzung "verlagert" worden.

(in den Tabellen und Berechnungen ist jeweils, wenn nicht ausdrücklich anders vermerkt, *meine* Einschätzung die Grundlage)

Die *Erfolgsbilanz* der Initiativen:

Nur acht der 113 untersuchten Initiativen des Zeitraumes 1973 bis 1993 hatten ihr Ziel vollständig erreicht. Das entspricht 7,2 % des gesamten Rücklaufsamples. Weitere 25 (22,3 %) waren weitgehend erfolgreich, 41 (36,6 %) waren teils-teils erfolgreich, 20 Initiativen (17,0 %) waren weitgehend erfolglos und 17 (entsprechend 15,2 %) waren ohne jeden Erfolg.

8.2.3. "Die Glorreichen Acht": Die Erfolgsinitiativen in Reinform

Selbstkarrikatur aus dem Rundbrief der BI Westtangente vom Juni 1999

Die *Bürgerinitiative Westtangente* (BIW) war 1981 in ihrem Ansinnen erfolgreich, die Verlängerung des Schöneberger Kreuzes als Autobahn nach Norden in den Wedding (genannt Westtangente) aus allen konkreten Planungen zu entfernen. Die Gründe für ihren Erfolg sind vom Verfasser eingehend untersucht worden (Schneider 1992) - zusammengefaßt liegen sie in einem außerordentlichem hohen Maße an fachlicher, politischer und arbeitsorganisatorischer Kompetenz, Hartnäckigkeit, personeller Kontinuität und einem unermüdlichem Engagement, das nicht selten bei manchen Aktiven bis an die Grenzen der körperlichen und psychischen Leistungsfähigkeiten ging. Bis zum heutigen Tag setzt sie sich neben vielen anderen Aktivitäten gegen immer wiederkehrende Planungen zur Wehr, dieses Straßenstück doch noch zu realisieren. So initiierte die Initiative 1993 die heute über 50 Initiativen und Gruppen umfassende ANTI-TUNNEL-GMBH, die gegen das 8-Milliarden-Projekt der Tiergartentunnel anzukämpfen versucht; sie ist Hauptmotor dieses Bündnisses.

Weitere zwei Erfolgsinitiativen sind typische Tempo-30-Erfolge: die *Elterninitiative Kuno-Fischer Straße* und die *Tempo 30 Initiative Königin-Luise Straße*, die beide unter der Rot-Grünen Ägide stattfanden. Die *BI Lebensraum Straße* war unter der Großen Koalition mit ihrem Verlangen nach Erhalt und Einführung von Tempo 30 im Wedding erfolgreich. Die *BI Berlepschstraße* kämpfte 1991 erfolgreich um den Erhalt der Tempo 30 Zone, ebenfalls verhinderten sie die Verpachtung eines als Grüngürtel im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Grundstücks an einen Autohändler. Die *BI-Bachstraße* verhinderte den vierspurigen Ausbau der Bachstraße mit Hochbrücken und Verschwenkung zur Fasanenstraße im Planungsvorfeld. Die *BI Bernauer Straße* schaffte es 1992, den Mauerpark im Wedding an einen benachbarten Park anzuschließen, BVG-Beschlüsse zur Busroutenänderung umzukehren und den Bezirk zu überzeugen, die Ringschließung dort nicht stattfinden zu lassen. Die *BI Buchholz West* verhinderte eine Straßenverbreiterung auf vier Spuren bei gleichzeitig geplanter Enteignung ihrer Häuser und damit eine enorme Nachverdichtung des Viertels.

8.3. Einfluß des Faktors "Senat / Regierungsphase"

Um die politische Chancenstruktur zu untersuchen, unterteilten wir die Zeiträume, in denen unsere untersuchten Initiativen agierten, in die jeweiligen Regierungskonstellationen. Die Regierungszeit der Sozialdemokratischen Partei faßten wir zu einem Block (1973 bis 1981)

zusammen. Die FDP war von 1975 bis 1981 als Juniorpartner an der Regierung beteiligt. Die zweite Phase beginnt 1981 mit der CDU als alleiniger Regierungspartei in Minderheitsregierung und dem späteren Eintritt der FDP in die Regierung und dauert bis 1989. Die SPD/AL-Koalition (1989 - 1990) war zwar sehr kurz, wurde aber aufgrund des anderen Politikansatzes als eigener Untersuchungszeitraum gewählt. Phase vier ist die noch andauernde der Großen Koalition mit CDU und SPD für die Jahre 1991 bis 1993.

Die Erfolge ordneten wir den von uns "**Regierungsphasen**" genannten **Zeitabschnitten** zu. Bei der Betrachtung den nun folgenden Tabellen 1 und 2 und den Schaubildern 3 und 4 darf nicht vergessen werden, dass die ersten beiden Phasen ungefähr acht Jahre dauerten, die folgenden fast zwei bzw. fast drei Jahre.

SUMMARISCHE ERFOLGSBILANZ:

Tabelle 1

	Zahl der Initiativen	erfolgreich	weitgehend erfolgreich	teils-teils	weitgehenderfolglos	erfolglos
1973-1981	20	1	5	1	1	4
1981-1988	55	0	9	11	1	12
1989-1990	55	2	7	8	4	13
1991-1993	85	5	4	18	4	24

Anmerkung zu Tabelle 1:

Die Zahl der Initiativen beinhaltet alle jeweils existierenden Initiativen, die Zahl der summarischen Erfolgsbilanz beinhaltet nur die der jeweiligen Phase erfolgreichen, oder die teils-teils und erfolglosen BI's, wenn sie sich aufgelöst haben. Dadurch entsteht das summarische Ungleichgewicht zwischen Spalte 1 und den anderen fünf Spalten.

ERFOLGE DER INITIATIVEN IN BEZIEHUNG ZUR REGIERUNGSPHASE

SCHAUBILD 6

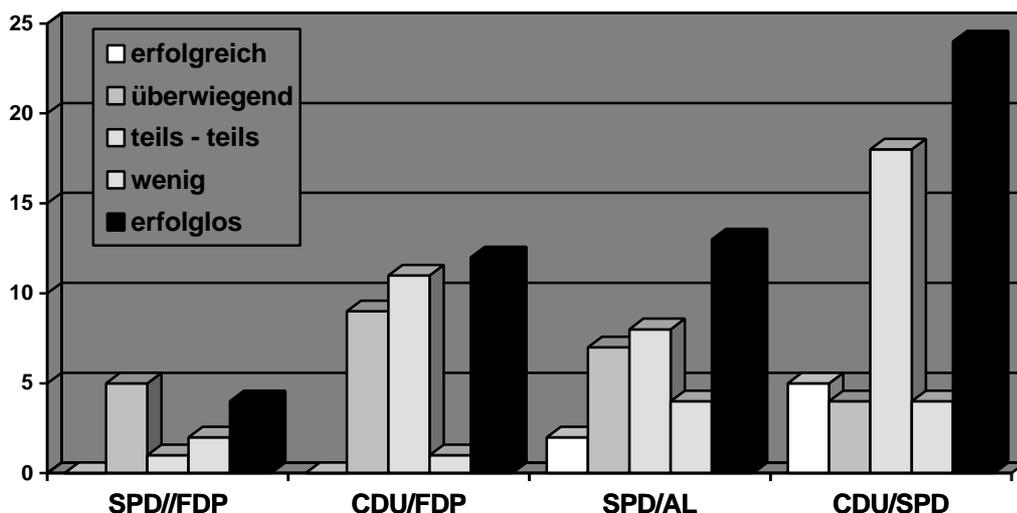


Schaubild 6

Die vier Phasen unterteilen wir nach der Regierungszusammensetzung: - von 1973 an die SPD, z.T. mit der FDP bis Mai 1981/ von Juni 1981 an die CDU, recht bald schon mit der FDP, bis Januar 1989/- von Februar 1989 bis Dezember 1990 SPD/AL/ von Januar 1991 an: CDU/SPD-Senat.

Die **Erfolgsquote der Initiativen** (Verhältnis der erfolgreichen zur Gesamtzahl der jeweils aktiven Initiativen) ist seit 1981 sehr bescheiden - wie nachfolgende Tabelle zeigt:

ERFOLGSQUOTEN IM LAUFE DER 20 JAHRE

Tabelle

2

	Zahl der Initiativen	vollständig erfolgreiche Initiativen		vollst. erfolgreiche und weitgehend erfolgreiche Initiativen	
		Anzahl	Erfolgsquote	Anzahl	Erfolgsquote
1973 - 1981	20	1	5 %	6	33,8 %
1981 - 1988	55	0	0 %	9	16,4 %
1989 - 1990	55	2	4 %	9	16,4 %
1991 - 1993	85	5	6 %	9	10,6 %

Tabelle 2

Erläuterung zu den Initiativen s.o. Tabelle 1

SCHAUBILD 7

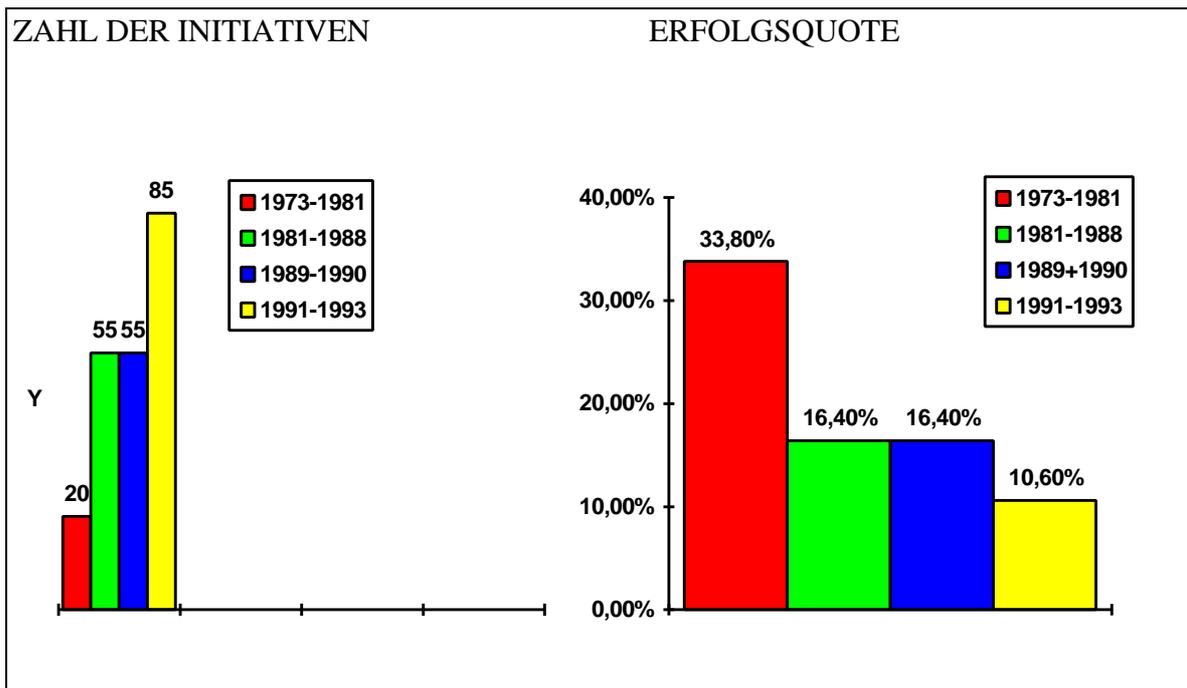


Schaubild zur Tabelle 2

8.3.1 Interpretation der Tabelle 2 und des Schaubildes 7 ("Erfolgsquoten")

Erklärungsversuche für die Halbierung der Erfolgsquote von 73-81 zu 81-88:

Was können wir aus dieser Tabelle als Ergebnis entnehmen? Betrachten wir die ersten beiden Regierungsphasen (1973-1981 und 1981-1988). Da sie fast gleich lang sind, lassen sie sich gut vergleichen: Als deutliches Ergebnis ist zu sehen: die Erfolgsquote hat sich halbiert - wenn wir die vollständig erfolgreichen und weitgehend erfolgreichen als Gruppe der "Erfolgreichen" zusammenfassen⁵⁹.

Es erhebt sich die Frage: Waren die Bedingungen für BI-Erfolge in der Anfangszeit der Bürgerinitiativen bessere als in den 80er Jahren? Liegen die Gründe vielleicht in der Beschleunigungsnovelle von 1979 des Bundesbaugesetzes, die einige Einwirkungsmöglichkeiten der Bürger gegen Bebauungspläne wieder aufhob (Schneider 1992, 75) ? Oder sind es Faktoren, die mit den unterschiedlichen Senatskonstellationen in Zusammenhang stehen?

⁵⁹ Diese beiden Gruppen zusammenzufassen ist empfehlenswert, um ein größere Anzahl relevanter Fälle zu bekommen. Damit steht die Aussage auf stabilerer empirischer Grundlage.

Als erste Überprüfung dieser möglichen Erklärungen habe ich folgendes Verfahren angewendet:

Ich habe die *erfolglosen, die weitgehend erfolglosen und die teils-teils-erfolgreichen Initiativen* der Regierungsphase 1973-81 zur Gruppe A zusammengefaßt. Für die Regierungsphase 1981-88 faßte ich die entsprechenden Initiativen zur Gruppe B zusammen. Danach überprüfte ich bei beiden Gruppen deren Antworten auf die Frage 30 des Fragebogens (*Gründe für ihre Misserfolge*)

Das Ergebnis:

Eine Erklärung für die halbierte Erfolgsquote im Zeitraum 81-88 im Vergleich zum Zeitraum 73-81 konnte aus diesen Antworten nicht hergeleitet werden. Bei beiden Gruppen gab es vier ungefähr gleichgewichtige Kategorien von Gründen, die für die Misserfolge genannt wurden:

1. *Die allgemeine Politik und Parteien* (z.B. Politik, Gesetzgeber, Kapitalismus, bornierte Allgemeinpolitik, sogenannte Volksparteien)
2. *Die Verkehrspolitik des Senat.* (z.B. falsche Verkehrspolitik, nach Ansicht des Senats wären es zu wenig Fahrgäste geworden, dafür baute er die Bundesfernstraße auf einem Teil der Strecke)
3. *BI-interne Gründe* (z.B. zu wenig Aktive, fehlende Zeit, Familiennachwuchs, Geldmangel)
4. *Desinteresse der Betroffenen oder Gesellschaft.* (z.B. zu geringes Engagement der Betroffenen, Fußgänger lassen sich schwer organisieren,

Ich machte einen zweiten Versuch, eine plausible Erklärungsmöglichkeit für die o.g. Halbierung der Erfolgsquote zu finden. Dazu wendete ich folgendes Verfahren an:

Wir analysierten die Antworten der Initiativen der Zeiträume 73-81 und 81-88 auf die Frage 31 des Fragebogens (*Welches sind die Ihrer Ansicht nach wichtigsten Faktoren, durch welche die Erfolgsaussichten Berliner Verkehrsbürgerinitiativen beeinflußt werden?*). Wir erhielten dabei folgendes Ergebnis:

Faktoren, die den Erfolg beeinflussen:

(Einschätzung der Initiativen)⁶⁰

Tabelle 3

Zahl der Initiativen	1973 - 81 (n=12)	1981 - 88 (n=14)
Lobby	2	1
Parteien	1	1
Presse	3	1
BI-interne Faktoren	1	5
Senat	2	3
Bezirk	1	-
Verwaltung	2	1
Bevölkerung	2	2
Vernetzung der BIs	-	-
<i>sonstige Gründe</i>	-	3
<i>keine Angabe</i>	4	4

"Faktoren, die den Erfolg von Bln. Verkehrsbürgerinitiativen beeinflussen"- Antwortkategorien auf Frage 31

Was fällt auf?

1. Die äußerst geringe Beachtung von *Presse, Verwaltung und Bezirk* als Faktoren, wodurch die Erfolgsaussichten beeinflusst werden - in beiden Gruppen. Immerhin wird die Rolle dieser drei Faktoren in der Gruppe 73-81 noch durchgehend öfters gesehen als in der Gruppe 81-88. Die Zugeringschätzung dieser drei Faktoren durch die Initiativen der Gruppe 81-88 kann an dieser Stelle als möglicher Grund für die Halbierung deren Erfolgsquote vermutet werden.

2. Ansonsten herrscht eine relativ gleichmäßige Verteilung in den anderen Kategorien vor - mit einer Ausnahme:

Gruppeninterne Faktoren werden in der Gruppe 81-88 fünfmal häufiger genannt. Die Antwort der (einigen) Initiative der Gruppe 73-81, die gruppeninterne Faktoren als Grund angab, lautete: "*Fachkompetenz*" und "*pausenlos am Ball bleiben*".

In der Gruppe 81-88 nannten die 5 Initiativen folgende gruppeninterne Faktoren, durch die ihrer Ansicht nach die Erfolgsaussichten der Berliner Verkehrsbürgerinitiativen beeinflusst werden: "*spektakuläre, künstlerische, humorvolle Aktionen*"/ "*hartnäckiger Weg durch alle Instanzen*"/ "*Öffentlichkeitsarbeit, Mobilisierung von Be-*

⁶⁰ um die Aussagekraft des des Verfahrens zu erhöhen, haben wir in der Gruppe 81-88 nur solche Initiativen in die Wertung aufgenommen, die "*regierungsphasenrein*" sind - d.h. deren Aktivitätszeitraum überschneidet sich nicht mit einer anderen Regierungsphase (für die Gruppe 73-81 war dies wie gesagt nicht möglich, weil sie alle bis in die nächste Regierungsphase hinein aktiv geblieben waren)

völkerung, fachliche Kompetenz"/ "eigene Beharrlichkeit, Fachkompetenz" / "Hartnäckigkeit, Fachkompetenz" / Finanzen, Aktivenzahl"

Wie läßt sich dieses Ergebnis erklären?

Wie wir im Kapitel I gesehen haben, blies zum einen ab Ende der 70er Jahre den Bürgerinitiativen ein ökonomische begründeter und politisch gewollter Gegenwind ins Gesicht. Zum andern sind die Lernprozesse der staatlichen Stellen und der Parteien im Umgang mit den Initiativen zu berücksichtigen. Dazu gehören Vier-Farben-Broschüren zu Verkehrsprojekten, Kooperationsfallen (die oft zu Pseudoerfolgen der Initiativen wurden), eine Politik der Lippenbekenntnisse und der Hinhaltenaktiken. Die politischen Eliten zeigten ein hohes Maß an strategischer Responsivität (vgl. Roth 1994, 251). Das heißt, es ist für Initiativen in den 80er Jahren schwieriger geworden, erfolgreich zu sein. Mit Unterschriftenlisten und einer Demonstration ist wahrscheinlich in den 70er Jahren noch mehr zu bewegen gewesen als in den 80ern. Mit anderen Worten: unser obiges Ergebnis (Tabelle) ist ein Indiz dafür, dass gruppeninterne Faktoren ab den 80er Jahren eine zunehmend wichtige Rolle für den Erfolg einer Initiative gespielt haben. Wir betrachten nun die Zeiträume 89-90 und 91-93.

Vergleich der Regierungsphasen 1989-90 und 1991-93

Wir wiederholen das Verfahren, das zur Tabelle 3 geführt hat, für die noch fehlenden Regierungsphasen, um zu ermitteln, welche *Faktoren* in der Einschätzung der Initiativen für deren *Erfolgsaussichten* von Bedeutung sind:

Faktoren, die den Erfolg (allg.) beeinflussen ⁶¹ (Einschätzung der Initiativen)

Tabelle 4

	1973-81 n=12	1981-88 n=14	1989-90 n=20	1991-93 n=19
Lobby	2	1	1	1
Parteien	1	1	-	-
Presse	3	1	1	2
BI-interne Faktoren	1	5	9	12
Senat	2	3	6	4
Bezirk	1	-	3	-

⁶¹ Um die Aussagekraft für die einzelnen Regierungsphasen zu erhöhen sind wir wie folgt vorgegangen: In der Gruppe **1989-90** haben wir nur Gruppen aufgenommen, die *1989 entstanden* sind; bis auf eine Ausnahme waren sie allerdings auch im Zeitraum 91-93 noch aktiv. In der Gruppe **1991-93** haben wir sogar nur "*vollständig regierungsphasenreine*" Initiativen aufgenommen - d.h. sie sind/waren nur in der Phase 91-93 aktiv (gewesen).

Verwaltung	2	1	1	1
Bevölkerung	2	2	5	5
Vernetzung	-	-	1	1
<i>sonstige Gründe</i>	-	3	7	6
<i>keine Angabe</i>	4	4	3	2

"Faktoren, die den Erfolg von Bln. Verkehrsinitiativen beeinflussen"- Antwortkategorien auf Frage 31

Was fällt beim Vergleich der Gruppen 89-90 und 91-93 auf?

1. Wieder das Geringschätzen bis Ignorieren (Rolle der Bezirke in der Gruppe 91-93) der Faktoren *Presse, Bezirk und Verwaltung*. Den *Parteien* wird schon gar keine Bedeutung mehr zugeschrieben.
2. Eine große Bedeutung für ihre Erfolgsaussichten sehen die Initiativen in beiden Gruppen beim *Senat* und dem Bewußtsein der *Bevölkerung*.
3. Das deutlichste - und für den Forscher ein sehr "schönes" - Ergebnis gibt es beim

Punkt BI-interne Faktoren:

Die Einschätzung, dass BI-interne Faktoren die Erfolgsaussichten beeinflussen, hatten im Zeitraum 73-81 nur 8%, 81-88 immerhin schon 36%, 89-90 sogar schon 45% und 91-93 nicht weniger als 63% der untersuchten Initiativen!

Am häufigsten wurden solche gruppeninterne Faktoren genannt, die unter die Kategorien *Hartnäckigkeit, fachliche Kompetenz, Öffentlichkeitsarbeit zur Mobilisierung von Bevölkerung* und *Zahl der Aktiven* fallen.

8.3.2. Einschätzung der Initiativen zur Rolle des Senats bei ihren Misserfolgen

Sturheit, mangelnder politischer Wille, Arroganz der Macht, kein Öffentlichkeitsinteresse, fatale Verkehrspolitik der Großen Koalition, obrigkeitstaatliches Verhalten des Senators für Verkehr, Marktgläubigkeit der Regierenden, Windschutzscheibenperspektive des Senats, schlechte Informationen der Senatoren, so lauten einige Beispiele, die von den Initiativen regierungsphasenübergreifend bei der Beantwortung der Frage 30 (Gründe für die Misserfolge) genannt wurden⁶².

⁶²Die Kreativität der politischen Eliten in ihren Versuchen, den Einfluß der Bürger zu begrenzen, zeigt folgendes Beispiel:

Für die Mammutprojekte "Potsdamer Platz" und "Tiergarten-Tunnel" wurde ein rechtlich völlig unfixierter "koordinierter Bebauungsplan" (KBP) aufgestellt. Da neben dem Straßen- auch ein Fernbahntunnel geplant ist, hatte man somit die Möglichkeit, die *Deutsche Reichsbahn* mit der Federführung des gesamten Projektes zu betrauen. Die Folgen: 1. Die Projekte sind somit *Bundesangelegenheit* geworden - mit der weiteren Konsequenz, dass das Berliner Naturschutzgesetz keine Anwendung mehr findet - und damit die **Klagemöglichkeit der Berliner Naturschutzverbände umgangen** worden ist. 2. Beim KBP ist das Abgeordneten-

8.3.3. Zusammenfassung

1. Auch die rot-grüne-Koalition brachte nicht allen Verkehrsbürgerinitiativen den schnellen Erfolg. Diese waren nicht erfolgreicher als in der SPD/FDP-Phase der 80er Jahre und nur wenig erfolgreicher als in der verkehrspolitischen "roll-back-Phase" der CDU-SPD-Koalition. Es hat den Anschein, als stehe die Erfolgsquote nicht in einen unmittelbaren Zusammenhang mit der jeweiligen Senatskonstellation. Die Suche nach den erfolgsrelevanten Faktoren war hier nicht sehr ertragreich. Wenn auch die jeweilige Senatskonstellation offensichtlich kaum einen Einfluß auf die Erfolgchancen hat, so stellt aber der jeweilige Senat *per se* - unabhängig von seiner Zusammensetzung - in der Einschätzung der Initiativen einen bedeutenden Faktor für deren Misserfolge und für die Erfolgsaussichten der Gruppen generell dar.

2. Signifikant und erstaunlich gering bis gar nicht wird von den Bürgerinitiativen in allen vier Regierungsphasen der Einfluß von *Presse, Bezirk, Parteien und Verwaltung* auf den Erfolg ihrer Arbeit gesehen. Vielleicht liegt auch hier einer der Schlüssel für die relative Erfolglosigkeit gerade der drei letzten Regierungsphasen.

3. Steil und kontinuierlich angestiegen ist in den letzten 20 Jahren die Quote der Initiativen, die in gruppeninternen Faktoren ihre Erfolgsaussichten beeinflußt sehen. Waren es im Zeitraum 1973-81 noch 8% der Initiativen, die diese Einschätzung hatten, so waren es im Zeitraum 1991-93 schon 63%.

Es gilt nun im nachfolgenden Kapitel zu untersuchen, ob diese subjektive Einschätzung über die zunehmende Bedeutung gruppeninterner Faktoren für den BI-Erfolg auch realiter faßbar gemacht werden kann. Mit anderen Worten: Ist ein objektiver Zusammenhang zwischen gruppeninternen Faktoren und Bürgerinitiativenerfolg zu ermitteln?

8.4. Der Einfluss der "gruppeninternen Faktoren"

In diesem Kapitel wollen wir versuchen, den potentiellen *realen* Einfluss einiger gruppeninterner Faktoren auf den Erfolgsgrad der Initiativen zu untersuchen. Dazu wende ich

haus für die Verabschiedung zuständig (bei normalen Bebauungsplänen die Bezirksverordnetenversammlung); d.h. die gewählten Bezirksvertreter - auf die die Initiativen doch immerhin größere Einflußmöglichkeiten haben - wurden damit entmachtet.

folgendes *Verfahren* an: Wir bewegen uns auf der Ebene des Samples der 113 untersuchten Initiativen. Grundlage der Berechnungen sind zum einen die Antworten der Initiativen bei der *Frage 20 "Welchen Anteil hat(ten) die nachfolgenden Aktivitäten in Ihrer BI-Arbeit"* und zum anderen die Einteilung des Samples in *erfolgreiche, weitgehend erfolgreiche, teils-teils-erfolgreiche, weitgehend erfolglose und erfolglose* Gruppen.

Beispiel: Ich habe berechnet, bei wieviel Prozent der *erfolgreichen⁶³ Initiativen die Unterschriftenlisten den Hauptanteil oder großen Anteil ihrer BI-Aktivitäten ausmachten. Das Gleiche führte ich beispielsweise auch für die *erfolglosen Initiativen durch. Angenommen als Ergebnis erhalten wir, dass 70% der *erfolgreichen Gruppen, aber nur 10% der *erfolglosen angeben, dass Unterschriften sammeln Hauptanteil oder großen Anteil der eigenen BI-Arbeit ausmacht(e), dann können wir mit hoher Wahrscheinlichkeit von einem direkten Zusammenhang zwischen Unterschriften sammeln und dem potentiellen Erfolgsgrad der Initiativenarbeit ausgehen. Diese Berechnungen führte ich für ein eine ganze Palette von möglichen Initiativenaktivitäten (Infostände, Straßenfeste, Flugblätter, Demonstrationen, Zusammenarbeit mit Abgeordneten oder der Verwaltung,...), die ich als sogenannte gruppeninterne Faktoren bezeichnen, durch.

8.4.1. Gruppeninterne Faktoren und BI-Erfolg

Ob die Initiativen Infostände, Ausstellungen oder Straßenfeste organisieren, Flugblatt- und Plakataktionen durchführen, Presseerklärungen herausgeben oder Anzeigen in Zeitungen setzen, Broschüren oder Konzepte veröffentlichen, Briefe an Senatoren oder Regierenden Bürgermeister schreiben, spektakuläre Aktionen, angemeldete oder unangemeldete Demonstrationen, Bürobesetzungen oder andere illegale Aktionen durchführen - ja selbst die Zusammenarbeit mit anderen Gruppen oder Initiativen steht nach diesen Berechnungen in keinem signifikanten Zusammenhang mit dem Faktor Erfolg - erfolgreiche und weitgehend erfolgreiche Initiativen gaben diese Punkte annähernd ebenso häufig als Hauptanteil oder großen Anteil in ihrer BI-Arbeit an wie die erfolglosen oder weitgehend erfolglosen. Einzig die Punkte *Unterschriftenlisten / Protestpostkarten, Zusammenarbeit mit Abgeordneten oder Bezirksverordneten und Kontaktaufnahme mit der Verwaltung* zeigen einen deutlichen, der Punkt *Diskussions- und Informationsveranstaltungen* einen schwachen *Zusammenhang zum Erfolg* - dies unser erstes Ergebnis.

⁶³ *erfolgreich = erfolgreich oder weitgehend erfolgreich, dito für *erfolglos.

- So haben 75% der erfolgreichen und 60% der weitgehend erfolgreichen Initiativen *Unterschriften sammeln* als Hauptanteil ihrer BI-Arbeit angegeben. Bei 64% der erfolglosen Initiativen hingegen hatte das Unterschriftensammeln entweder gar keine oder nur eine geringe Bedeutung.
- Die weitgehend erfolgreichen Gruppen hatten zu 72% *Zusammenarbeit mit Abgeordneten oder Bezirksverordneten* als Haupt- oder großen Anteil in ihrer BI-Arbeit - bei den weitgehend erfolglosen waren es nur 32%.
- *Kontaktaufnahme mit der Verwaltung* war bei 63% der erfolgreichen und 60% der weitgehend erfolgreichen Initiativen Hauptanteil oder zumindest großer Anteil ihrer Arbeit. Aber nur 25% der erfolglosen und 33% der weitgehend erfolgreichen Gruppen hatten die Kontaktaufnahme mit der Verwaltung als Haupt- oder großen Anteil ihrer Arbeit.

Das nächste Schaubild zeigt auf der Grundlage der Auswertung von Frage 20, die *Häufigkeit derjenigen Aktivitäten* an, die bei den Initiativen die *Hauptrolle* gespielt haben.

SCHAUBILD 7: Welche Aktivität spielt die Hauptrolle bei wievielen Initiativen?

SCHAUBILD 7

BI-Aktivitäten

Schaubild 7 zeigt an, in welcher realen Häufigkeit die als potentiell erfolgsrelevant ermittelten Aktivitäten auch in der BI-Praxis eine Hauptrolle gespielt haben bzw. spielen. Es fällt auf, dass die von uns ermittelten erfolgsrelevanten Faktoren *Unterschriftenlisten*, *Zusammenarbeit mit Abgeordneten oder Bezirksverordneten* und *Verwaltung* auch hier im Bild herausragen. Hat sich die mögliche Erfolgsrelevanz dieser Faktoren bei den Initiativen

in den letzten 20 Jahren herumgesprochen? Reizen die Initiativen ihre vorhandenen Möglichkeiten, zum Erfolg zu kommen, also schon voll aus?

Durchaus nicht! Denn die drei genannten Faktoren ragen zwar *relativ* zu den anderen Aktivitäten heraus, doch es sind trotzdem nur 21% der Initiativen, die Unterschriftensammeln, 13% der Initiativen, die Zusammenarbeit mit Abgeordneten oder Bezirksverordneten und nur 12%, die Zusammenarbeit mit der Verwaltung als Hauptrolle ihrer BI-Aktivitäten angegeben haben. Im folgenden werden wir überprüfen können, welche BI-internen Faktoren in der *Einschätzung der Initiativen* in Zusammenhang mit dem eigenen Erfolg stehen.

8.4.2. Einfluss gruppeninterner Faktoren auf BI-Erfolg in der Einschätzung der Initiativen

Die Auswertung der **Frage 26** ("*Wo liegen Ihrer Ansicht nach die Gründe für die genannten Erfolge?*") ergibt bezogen auf den Hauptgrund folgendes Bild:

SCHAUBILD 8: Einschätzung der Initiativen: Hauptgrund für ihren Erfolg:

SCHAUBILD 8
BI-Einschätz. d. Aktiv. f. Erfolg

Öffentlichkeitsarbeit, Kontakte mit der Bezirksverwaltung, Mobilisierung der Bevölkerung und fachliche Kompetenz wurden am häufigsten als Hauptgrund des eigenen BI-Erfolges oder -teilerfolges genannt.

Ob diese vier genannten Faktoren *tatsächlich* eine Hauptrolle oder zumindest große Rolle bei den erfolgreichen oder weitgehend erfolgreichen Initiativen - zumindest nach deren

Einschätzung - gespielt haben,⁶⁴ ermittelte ich analog zur Berechnung oben. Das heißt, ich berechne zum Beispiel, bei wieviel Prozent der real "erfolgreichen" Gruppen die Öffentlichkeitsarbeit eine Hauptrolle spielte. Sollte dies tatsächlich bei der Mehrheit der Fall sein, so wäre das obige Ergebnis von der Erfolgsrelevanz der Öffentlichkeitsarbeit in der Tat erhärtet. *Das Ergebnis:*

- Für 67 % der weitgehend erfolgreichen Gruppen spielte *Öffentlichkeitsarbeit* die Hauptrolle oder eine große Rolle für ihren Erfolg.
- *Kontakte mit der Bezirksverwaltung / BVV-Verordneten* spielten für 63% der erfolgreichen Initiativen die Hauptrolle oder eine große Rolle. Bei den weitgehend erfolgreichen waren es sogar 71% der Initiativen, die letzteres angaben.
- 75% der erfolgreichen und 67% der weitgehend erfolgreichen Initiativen gaben an, dass sie in der *Mobilisierung der Bevölkerung* eine Hauptrolle oder große Rolle für ihren Erfolg sehen.
- In ihrer *fachlichen Kompetenz* sahen 61% der erfolgreichen und sogar 71% der weitgehend erfolgreichen den Hauptgrund für ihren Erfolg.

Die Ergebnisse des Schaubildes 8 haben sich durch diese Berechnungen in der Tat erhärtet. Unsere neuen Ergebnisse deuten darauf hin, dass neben den bereits ermittelten Faktoren *Unterschriftslisten, Zusammenarbeit mit Abgeordneten oder Bezirksverordneten und Zusammenarbeit mit der Verwaltung* außerdem *Öffentlichkeitsarbeit, der Kontakt mit der Bezirksverwaltung oder mit BVV-Verordneten, Mobilisierung der Bevölkerung und die fachliche Kompetenz* einen gewichtigen Einfluß auf die Erfolgsaussichten der Initiativen haben.

Nur geringe oder keine Bedeutung für ihren Erfolg haben nach Einschätzung und Erfahrungen der Initiativen spektakuläre Aktionen, Kontakte mit Senatsverwaltungen und -abgeordneten oder Regierung, die Mehrheitsverhältnisse im Senat oder BVV, angemeldete oder unangemeldete Demonstrationen, Bürobesetzungen oder andere illegale Aktionen und Zusammenarbeit mit anderen Initiativen und Gruppen. Einen Sonderfall nehmen die *juristischen Auseinandersetzungen* ein: Nach Einschätzung von 75% der erfolgreichen und sogar 83% der weitgehend erfolgreichen Initiativen spielte diese Form der Auseinandersetzung für ihren Erfolg entweder keine oder nur eine geringe Rolle - für weitere 25% der Erfolgreichen spielten sie jedoch eine Hauptrolle.

⁶⁴ Beim Zustandekommen der vier genannten Faktoren haben auch die teils-teils-erfolgreichen und

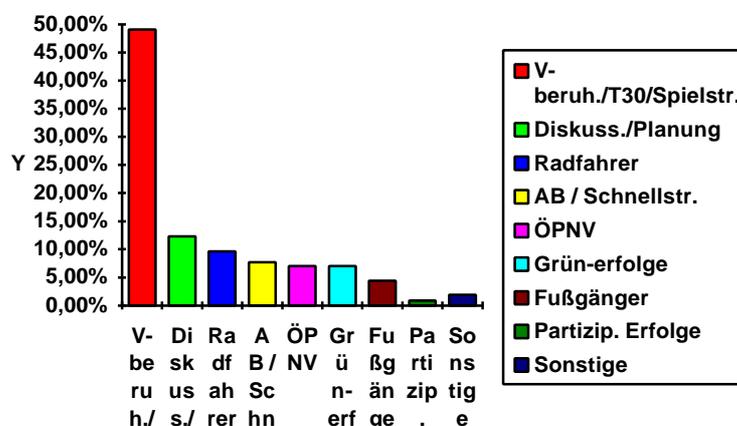
Zusammengefaßt läßt sich über den Einfluß gruppeninterner Faktoren auf den Erfolg der Bürgerinitiativenarbeit festhalten: Als gruppeninternen Faktoren oder Aktivitäten, die mit hoher Wahrscheinlichkeit einen bedeutenden Einfluß auf die Erfolgchancen der Initiativen haben, konnten *Unterschriftenlisten, Zusammenarbeit mit Abgeordneten oder Bezirksverordneten und Verwaltung Öffentlichkeitsarbeit, Kontakt mit der Bezirksverwaltung oder mit BVV-Verordneten, Mobilisierung der Bevölkerung und fachliche Kompetenz* ermittelt werden.

8.5. Einfluss des Zieles auf die Erfolgchancen

Betrachtet man die *Bereiche, in denen Erfolge erzielt wurden*, dann wird eine plausible Tatsache erkennbar: es ist leichter ein Verkehrszeichen, eine Ampel oder Tempo 30 durchzusetzen als eine Autobahn oder Schnellstraße zu verhindern. Die meisten Erfolge verteilen sich auf das Erreichen einer Maßnahme zur Verkehrsberuhigung, von Tempo 30 oder einer Spielstraße. Nicht weniger als 43% der Initiativen, die diese Ziele hatten, konnten Erfolge oder Teilerfolge erzielen. Hingegen liegt die Erfolgsquote der 26 untersuchten Initiativen, die eine Autobahn oder Schnellstraße verhindern wollten, bei 7,7%. Nur zwei Gruppen verzeichneten einen Erfolg oder Teilerfolg⁶⁵.

SCHAUBILD 9

ERFOLGSQUOTEN IN ABHÄNGIGKEIT VOM ZIEL



*erfolglosen Initiativen mitgewirkt.

⁶⁵ Es sind dies die BI Westtangente (Erfolg) und die BI Stadtring Süd Neukölln (Teilerfolg).

8.6. Einfluss von konfrontativen Aktionsformen

1) Bezüglich These 1c) war der Forscher einem naivem Glauben aufgesessen. Es ist nämlich kaum anzunehmen, dass eine Initiative, die illegale Aktionsformen eingesetzt hat oder einsetzt, dies in einem Fragebogen ankreuzen würde. Natürlich hätten solche Initiativen den Fragebogen auch ohne Absender zurückschicken können⁶⁶ - doch da ich ja schon deren Adresse hatte, hätte die Befürchtung bestehen müssen, auch bei anonymer Rücksendung noch identifiziert werden zu können.

Eine Initiative, bei der ich aufgrund eigener Insiderinformationen vermutete, dass sie zu dem Kreis der auch mit illegalen Mitteln operierenden Gruppen gehören könnte, hat mich nach Erhalt des Fragebogens zu einem Gespräch eingeladen. Die Gruppe teilte mir danach schriftlich mit:

"Dein Vorschlag, die heiklen Fragen nicht zu beantworten, können wir nicht ernst nehmen, denn bestimmte Aussagen zu verweigern wäre schon eine Aussage. Außerdem ist uns so eine 'Forschung'methode völlig zuwider, sich auf ein paar Fragen reduzieren zu lassen - und geht an unseren wirklichen Interessen glatt vorbei".

Es drückt aber auch das Vertrauen dieser Gruppe mir gegenüber aus, sich überhaupt derart schriftlich zu äussern.

2) Eine einzige BI äusserte sich explizit zum Punkt konfrontativ vs kooperativ: bei der Frage 31 (Faktoren, die die Erfolgsaussichten Berliner Verkehrsbürgerinitiativen beeinflussen) antworteten sie: *"keine Provokation der Polizei"*. Fazit: Die Untersuchung der These 1c) musste mangels Informationen aufgegeben werden.

8.7 Einfluss informeller und undurchsichtiger Politikstrukturen

⁶⁶ .. dies geschah auch in einem Fall, doch hier war es wohl ohne Absicht, denn diese Gruppe hatte keine illegalen Aktivitäten angegeben.

Zumindest einen kleinen Einblick in ansonsten meist undurchsichtige Politikstrukturen gaben mir die Experteninterviews. Daher zunächst einige Ergebnisse, die ich hauptsächlich aus den Experteninterviews gewonnen habe.

8.7.1. Eindrücke aus den Experteninterviews

Die Interviews gaben deutliche Hinweise auf die Existenz verschiedenster informeller Verbindungen und Kanäle, die zu Informationsvorsprüngen führen und die Möglichkeit der frühzeitigen Einflußnahme auf laufende Entscheidungsprozesse bieten. Es gab sehr wichtige Einzelinformationen, die das Verständnis über diesen Bereich der informellen Strukturen und Verfahrensweisen erhellen: Rainer B.Giesel, der verkehrspolitische Sprecher der Berliner CDU, hat beispielsweise die "Generalvollmacht" des Verkehrsensors, in der Verwaltung mit allen Beteiligten zu reden, Hinweise zu geben und einzuholen; jede Senatsvorlage-Verkehr wird ihm als Abgeordneten (und nicht Senatsmitglied) vorher für mögliche Änderungen vorgelegt. Eine ähnliche Vollmacht hatte der Abteilungsleiter für "Gestaltung des Öffentlichen Raumes" bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz, Heribert Guggenthaler. Bei ihm betraf dies aber die Erlaubnis, mit allen Bürgergruppen und -initiativen zu reden und ihr Wissen und ihre Arbeit zu integrieren.

Ein anderes Gremium außerhalb des parlamentarischen Prozesses erläuterte mir ein Vertreter in der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen. Es wird 'Berlin 2000' genannt und ist ein regierungsinternes Gremium zur Abstimmung der manchmal sehr differierenden Politikvorstellungen innerhalb der Großen Koalition. In diesem findet der Entscheidungsfindungs- und Bargainingprozeß strittiger Fragen statt. Es wird innerhalb der Regierungsspitze zusammen mit den Fraktionsvorsitzenden und Staatssekretären versucht, ohne Einbeziehung des Parlamentes Lösungen zu finden. Koalitionskrach und das Einberufen des Koalitionsausschusses soll auf diese Weise vermieden werden. Positive Entscheidungen werden dann in Senatsbeschlüsse umgesetzt, so dass der lange Weg der üblichen Senatsvorlagen und damit der Weg in die Öffentlichkeit umgangen wird.

Als wahrscheinlich nicht untypisches Beispiel einer öffentlichkeitsverschlossenen Lobbyarbeit von Verbänden aus dem Bereich Wirtschaft diente mir die Industrie- und Handelskammer Berlin (IHK). Auf die Frage nach den eigenen politischen Einflußchancen wurde mir mitgeteilt, dass es beispielsweise die IHK war, die den "Wirtschaftsverkehr" als Begriff in die Politik gebracht habe. Außerdem hätten die Mängel in der Berliner Verwal-

tungsstruktur dazugeführt, dass die IHK oft als Koordinator zwischen den einzelnen Verwaltungen fungiert(e). Und es sei nicht unüblich, dass Vertreter von SPD und CDU im Vorfeld öffentlicher Gesprächsrunden Informationen bei der IHK einholten. "Es wäre unser Traum, dass jeder Parteisprecher bei seinen Presseerklärungen einen Spickzettel von uns in der Tasche hat" - und "Auch die IHK war ja ursprünglich mal eine Bürgerinitiative" - so die Vertreter dieses Verbandes.

Was bedeutet das nun für die Erfolgsaussichten der Initiativen in puncto "Einfluß der politischen Chancenstruktur"? Wir sehen die nicht sehr überraschende Tatsache bestätigt, dass es in unserer Demokratie mit einem starken Einfluß der Medien trotzdem (immer noch) Strukturen und Bereiche gibt, die der Mehrheit der Bevölkerung unbekannt sind und deshalb die Möglichkeiten der Einflußnahme durch Bürgerinitiativen beschränken. Die formalen Strukturen können relativ schnell erlernt und durchschaut werden, nicht aber die informellen⁶⁷.

8.7.2. Rolle der Verwaltung

Die Regierungen kommen und gehen - die Verwaltungen bleiben.

"...Bürokratie gehört zu den am schwersten zu zertrümmernden sozialen Gebilden" (WEBER 1972, 569).

Die meist undurchsichtige Macht- und Herrschaftsrolle der Bürokratie und Verwaltung schätzt Huberts (1989, 423) wie folgt ein: "The role of the bureaucracy as well its complexity and diversity are often underestimated. Bureaucratic opportunity structures might be more important for the success of influence attempts by movements than responsiveness of politicians and political parties". Andritzky/Wahl-Terlinen (1977, 145) kommen zum Ergebnis, dass "70% der Bürgerinitiativen die Haltung der Verwaltung mit Hinhaltetaktik und Abwimmeln (beschreiben)". Diese Einschätzungen bzw. Ergebnisse können wir in der Tendenz nur bestätigen. So erhielten wir beispielsweise auf die *Frage 30 (Gründe für die Misserfolge) folgende Antworten:*

- fehlende Einsicht der Behörden über Anwohnerinteressen (Lärm, Abgase)
- mangelnde Entscheidungsfähigkeiten bei Sen Bau/Woh und Sen Verk
- Zusagen an BI nicht eingehalten
- Kurzsichtigkeit der Entscheidungsträger
- schleppende, wechselnde Senatsentscheidungen
- obrigkeitstaatliche Verhaltensweise der Senatsverwaltung

⁶⁷Siehe auch die Zitate der Telefoninterviews.

- Bürgerferne Beratungspraxis des Hauptausschusses und des Verkehrsausschusses des Abgeordnetenhauses
- autoorientierte Verwaltung
- Entscheidungen werden von den Behörden in die Länge gezogen, dadurch bricht die BI auseinander
- Bürokratische Verwaltung
- Ignoranz der Behörden
- Motivation der Verwaltungsmitarbeiter
- Verkehrsverwaltung

8.8. Politischer Einfluss und Auswirkungen der Initiativen

Die Frage 27 "Hatte die BI-Arbeit außer den konkreten Erfolgen noch andere konkrete politische Auswirkungen?" ergab: 44,5 % der Initiativen bejahten die Frage, 48,2% verneinten sie. Worin sehen die Initiativen die "konkreten politischen Auswirkungen" im einzelnen? Ein wichtiges Ergebnis: Nur in 2 Fällen wurden konkrete politische Auswirkungen der Initiativenarbeit auf die Senats- bzw. Abgeordnetenhausbene angegeben. Im wesentlichen lassen sich die Antworten zwei Gruppen zuordnen:

1. *Auswirkungen innerhalb der "BI-Szene"*: So wurden z.B. Neugründungen von Initiativen durch bereits bestehende organisatorisch initiiert oder motiviert. Außerdem wurde die Zusammenarbeit unter den Initiativen und eine Etablierung neuer politischer Kiezstrukuren "von unten" u.ä. als Auswirkung genannt.

2. *Auswirkungen auf die Bezirksverordnetenversammlung (BVV) und Parteien*: Aktive der Initiativen wurden zu BVV-Mitgliedern; letztere baten Initiativen um Mitarbeit; es kam zu Diskussionen in der BVV; das ökologische Bewußtsein von BVV-Mitgliedern wurde sensibilisiert - und ähnliche Antworten wurden genannt. Auch eine Zusammenarbeit mit (SPD, Grüne) und Einfluß auf Parteien (CDU) wurden angegeben⁶⁸.

Die Auswertung der Frage 28 "Hatte Ihre BI einen gewissen politischen Einfluß? Wenn ja, wo sehen Sie diesen?" ergab folgendes Ergebnis: 50% der Gruppen bejahten diese Frage, 42% verneinten sie. Ansonsten fanden sich hier ähnliche Ergebnisse wie in Frage 27: Nur in einem einzigen Fall wurde ein Einfluß auf die Senatsebene beschrieben. Einfluß haben/hatten die Initiativen nach eigener Einschätzung zum einen auf BVV, Bezirksver-

ordnete und Parteien: diese seien für die Verkehrsprobleme sensibilisiert worden oder hätten sogar z.T. Konzepte der Initiativen übernommen. Zum anderen sei die allgemeine Öffentlichkeit sensibilisiert und aufgeklärt worden.

8.9. Ergebnisse der Telefoninterviews

"Die ganze BI-Arbeit hängt doch meist an ein, zwei Leuten, die fast alles machen, daher fehlte bisher einfach die Zeit, um den Fragebogen auszufüllen" - diese oder ähnliche Antworten erhielt ich von ungefähr einem Drittel der Angerufenen. Viele Aktivisten von älteren und nicht mehr existierenden BIs äußerten zum Teil sehr deutlich ihre ganze Frustration über oft jahrelanges und letztlich doch erfolgloses Bemühen. Einige dieser Personen hatten daher einfach keine Lust mehr, sich mit diesem unerfreulichen Thema noch einmal zu befassen bzw. *"wollten nicht mehr an die viele vergebliche Kraft erinnert werden"* - wie es eine Aktivistin ausgedrückt hat.

Zur Veranschaulichung seien hier einige Zitate aus Telefongesprächen mit Aktivisten und Aktivistinnen angeführt:

ad: Erfahrungen von BIs mit Verwaltungsstellen und Politikern:

- "kein Interesse in der Verwaltung" (*BI I.*); "BIs haben keine Lobby" (*BI H.*); "BIs haben aufgrund des zeitlichen Informationsrückstandes eine grundlegende Benachteiligung gegenüber der Verwaltung" (*BI Hi*); "Wir wurden von den Politikern verleumdet und abgekanzelt. Erst als wir mehrere 1000 Unterschriften hatten, wärmten sie sich mit uns an" (*BI WB*); "Riesenübermacht der Verwaltung" (*BÜ O.*).

Zum Themas Flächennutzungsplan1994: "die vorgezogene Bürgerbeteiligung ist reine Scheindemokratie (Bürgerinitiative W.); "Zusagen der Verwaltung an die BI wurden nicht eingehalten; Schuld wurde von Senatstelle zu Senatstelle und zwischen Bund und Senat hin und hergeschoben" (*BI F.*); "Unehrlichkeit der Verwaltungsstellen" (*BI Hi*)

ad: Einfluß der Regierungskonstellation auf die BI-Erfolge:

- Vieles, was unter SPD/AL errungen worden war (VB, Rückbau von Straßen,...) ist in der großen Koalition wieder aufgehoben worden (*BI X*), - "ausgeliefert der Senatskonstellation" (s.o.), - "die größten Schandtaten aufdecken oder verhindern - mehr kann man ja nicht tun" (*BI I*)

ad: Wirkung von BI-Arbeit auf die Aktiven:

⁶⁸Obwohl letzteres genaugenommen als Antwort auf die Frage 28 eines möglichen "Einflusses" zu subsumieren ist.

- *BI Fi.*: "Frustrationen", - *BI Hi.*: "deprimierend; Kampf gegen Windmühlen. Jeder hatte soviel Zeit investiert.- *BI A.*: "Es staut sich Wut an. Was soll man noch tun? Soll man Bomben, schmeißen?"

Neben diesen negativen Äußerungen erhielt ich nur wenige positive "Erfahrungsberichte". Letztere waren meist mit einer Bemerkung wie "aber man darf nicht nachlassen, wenn man etwas erreichen will" verbunden.

Das Engagement in Verkehrsbürgerinitiativen ist also mit viel Frustrationen, Ohnmachtgefühlen und Enttäuschungen - bis hin zu Wut verbunden. Dies ist ein nicht unwichtiges Nebenergebnis der Teilstudie 1. Die ermittelte äußerst geringe Erfolgsquote bei BI-Engagement bewirkt in Verbindung mit den vielen frustrierenden Erfahrungen der Aktiven im Umgang mit den staatlichen Stellen wahrscheinlich kaum einen Ansporn für bisherige Nichtaktive, sich in dieser Form politisch zu engagieren. Es ist sogar denkbar, dass selbst die bisher Aktiven in Bürgerinitiativen mittel- und langfristig ihr Engagement enttäuscht einstellen und in Distanz zum politischen System gehen oder gar in politische Apathie oder der Gewalt verfallen.

8.10. Zusammenfassung der Teilstudie 1 und Ausblick

Die Zahl der Initiativen hat seit 1973 stetig zugenommen - deren Erfolgsquote ist in diesen zwanzig Jahren kontinuierlich gesunken. Dies war sicherlich eines der überraschendsten und interessantesten Ergebnisse der Teilstudie 1. Es stieg einerseits die Zahl der Verkehrsinitiativen in Berlin von etwa 30 Gruppen in den 70er Jahren auf über 150 in den 90er Jahren - andererseits ist die Erfolgsquote der Initiativen, die sich im Zeitraum 1973 - 1993 in Berlin gegründet hatten, von 34 % (70er Jahre) über 16 % (80er Jahre) auf 11 % (90er Jahre) gesunken.

Der Anstieg der Initiativenzahl seit 1973 liegt sicherlich zum einen an dem zunehmenden Problemdruck, den der Verkehr ganz besonders in Großstädten erzeugt. Zum anderen ist das gewachsene Engagement aber auch ein Beispiel dafür, dass auch in Deutschland sich eine demokratische Protestkultur entwickelt hat, die vor 40 Jahren noch undenkbar schien.⁶⁹ Das Bild des „unpolitischen Deutschen“ (Dahrendorf) hat jedenfalls Risse bekommen. Trotzdem: das in den letzten zwei Dekaden gestiegene politische Engagement von Bürgerinnen und Bürgern außerhalb von Parteien enthält *nicht* die Garantie, dass dieser demokratische Elan auch von Dauer sein wird. Allein schon die drastisch gesunkene Erfolgsquote unserer 113 untersuchten Initiativen gibt in dieser Beziehung zur Skepsis Anlaß.

Kommen wir zur Überprüfung unserer Thesen, die es zu untersuchen galt. Wie lautet der Befund zur Beantwortung der *These 1b*. Sie lautete:

Die politischen Kontextstrukturen sind die entscheidenden Faktoren für Erfolg von großstädtischen Bürgerinitiativen im Verkehrsbereich. Die Frage, die es zu beantworten gilt: haben die politischen Rahmenbedingungen zur drastischen Verringerung der Erfolgsquote beigetragen - und wenn ja, in welcher Weise?

Die politischen Eliten (Regierungen, Verwaltungen, Altparteien, Wirtschaft) haben seit den 70er Jahren viel für den Umgang mit ihren "Herausforderern" hinzugelernt: "Themenklau, Grüntünche" ⁷⁰, symbolische und Ankündigungspolitik sind Beispiele für politische Lernprozesse der „Gegenseite“ und haben sicherlich mit dazu beigetragen, die Erfolgchancen der Bürgergruppen zu minimieren. "*Wir werden uns nicht von der Bezirksverordnetenver-*

⁶⁹Auch die Untersuchung von *Koopmans (1992)* bestätigt die hier festgestellte Tendenz.

⁷⁰ Vgl. Gschwend 1986, hier zitiert nach Roth 1991, 435.

sammlung sagen lassen, wo eine Autobahn gebaut werden soll" ⁷¹ - dieser Satz eines Beamten der Senatsverwaltung für Verkehr gibt uns zur Beantwortung der o.g. Frage nach den *lokalpolitischen und politischen Faktoren* für Erfolg und Misserfolg der Initiativen einen weiteren Hinweis. Folgende Befunde konnten jedenfalls ermittelt werden:

1. Der Einfluß der Verwaltungen, Bezirksverwaltungen eingeschlossen, scheint ein immenser zu sein - soviel läßt sich festhalten aufgrund der Fragebogenergebnisse, Experteninterviews und Gespräche mit unzähligen InitiativenvertreterInnen. Auch informelle Gesprächszirkel (so z.B. die regelmäßigen Treffen der Berliner CDU mit dem ADAC) und nicht-parlamentarische Entscheidungsgremien auf höchster Ebene wurden als Bausteine der politischen Chancenstruktur, durch die die Erfolgchancen der Initiativen beeinflußt werden, ermittelt. Eine oft selbstherrliche Umgangsweise der staatlichen Akteure mit den Anliegen der BürgerInnen ist mir berichtet worden. Die Erfahrungen der Initiativen gehen von „*abwimmelnden Verhalten der politischen Vertreter des Senats und der Bezirke*“ und „*einer undurchsichtigen Rolle der Verwaltung*“ bis hin zu „*obrigkeitsstaatlicher Verhaltensweise und Unehrlichkeit der Senatsverwaltung*“ und „*Ausgeliefertsein an die Senatskonstellation*“.

2. Die formellen Beteiligungsrechte für BürgerInnen boten den Initiativen keine *direkten* Einflußmöglichkeiten auf die politischen Entscheidungsprozesse. Was den Initiativen als Hauptinstrument verbleibt ist das Sammeln von Unterschriften, Anregungen und Einwendungen im Rahmen der sogenannten "förmlichen Bürgerbeteiligung" bei Planungsvorhaben und das nochmalige Vorbringen der Einwände im Rahmen der sogenannten "Anhörung". Danach nimmt die verantwortliche Behörde hinter verschlossenen Türen die Abwägung der Einwände vor. Was dann noch den BürgerInnen in diesem Verfahren blieb, war die Möglichkeit der Klage. Doch auch dieses Instrument war oft nur eine stumpfe Klinge.

3. Die demokratische Luft ist dünner geworden. Seit den "Planungsbeschleunigungsgesetzen" haben auch Klagen oft keine aufschiebende Wirkung mehr. Von daher ist es nicht ganz unverständlich, wenn viele Initiativen ihre Mitbeteiligungsmöglichkeiten „*Schein-demokratie*“ genannt haben.

4. Die Bezirke, die den Initiativenforderungen gegenüber oft sehr viel aufgeschlossener waren als der Senat, wurden aufgrund des "Hauptstadtgesetzes" in ihren Kompetenzen beschnitten - wodurch sich die Erfolgsaussichten für die Gruppen ebenfalls verschlechterten.

⁷¹Tagesspiegel v. 27.7.1980.

Ausserdem warten die BürgerInnen Berlins auch im Januar 2001 noch immer auf die Möglichkeit per Bürgerentscheid die Politik in ihren Bezirken direkt mitbestimmen zu können.

Welche eigenen Möglichkeiten hatten die Initiativen trotz widriger werdenden Kontextbedingungen, um ihre Erfolgchancen zu erhöhen? Wie lautet also der Befund als Antwort auf unsere *These 1a*: hängt der Erfolg der BI von *politischen, fachlichen und arbeitsorganisatorischen Kompetenzen ab?*

Gibt es vielleicht doch auch gruppeninterne Faktoren, die den Erfolg der Berliner Verkehrsbürgerinitiativen beeinflussen? Wir konnten feststellen, dass neben Hartnäckigkeit und Ausdauer folgende *gruppeninterne Faktoren* ausschlaggebend sind, mit denen die Initiativen es selbst in der Hand haben, ihre Erfolgchancen zu erhöhen: fachliche Kompetenz, die Zusammenarbeit mit Abgeordneten oder Bezirksverordneten gehören ebenso dazu wie die Kontaktaufnahme mit der Verwaltung, das Sammeln von Unterschriften und die Mobilisierung der Bevölkerung.

Die Frage, welche der beiden Faktorenkomplexe "gruppeninterne Faktoren" versus "Politische Chancenstruktur" stärker den Erfolg, den Einfluß oder die Auswirkungen von Initiativenarbeit im Verkehrsbereich beeinflussen, konnte nicht mit einiger Sicherheit entschieden werden. Es konnten aber einige Hinweise dafür gefunden werden, dass die politischen Chancenstrukturen für die Initiativen seit Ende der 70er Jahre eher ungünstiger geworden sind und die Bedeutung der gruppeninternen Faktoren für die Erfolgchancen der Initiativen seit 1973 kontinuierlich gestiegen ist. Inwieweit die Erfolgsaussichten auch von der *Art des Protests (These 1c)* konnten wir leider nicht ermitteln. Die Untersuchung dieser These musste mangels Informationen aufgegeben werden.

Das Engagement in Verkehrsbürgerinitiativen ist nicht nur zunehmend erfolgloser geworden, es ist für die Aktiven neben einem immensem Zeitaufwand auch mit einem hohen Maß an Frustrationen und Enttäuschungen verbunden - dieses weitere wichtige Ergebnis unserer Untersuchung kann nach dem bisher Gesagten kaum noch verwundern. Es ist die Rede von *"einem deprimierenden Kampf gegen Windmühlen, jeder hatte soviel Zeit investiert.", bis hin zu "hat ja alles doch keinen Sinn!"*. Die ganze Enttäuschung nach jahrelangem, erfolglosem Bemühen in ihrer Verkehrsbürgerinitiative gipfelte in dem schon erwähnten Aufschrei einer anderen etwa 65 Jahre alten Aktivistin *"Was soll man noch tun?"*

Soll man Bomben schmeißen?“. Grund für Enttäuschung und Frustration entsteht bei den Initiativen jedoch nicht nur aus bloßem Nichterreichen ihres Zieles. Die Gründe, die sie anführten betreffen vielmehr sehr oft die realen Zustand unserer repräsentativen Parteien-demokratie. Es stellt sich die Frage, wie eine Demokratie auf Dauer funktionieren soll, in der aktive Bürger zu einem solchen Fazit ihres politischen Engagements kommen. Ist da nicht die Gefahr, dass Aktive in Bürgerinitiativen langfristig ihr Engagement enttäuscht einstellen und in Distanz zum politischen System gehen oder gar in politische Apathie oder Radikalisierung verfallen - mit all seinen langfristigen Folgen für die demokratische Verfasstheit dieser Republik? Genau diese Frage ist Ausgangspunkt für die Teilstudie 2. Um sie beantworten zu können, müssen wir uns mit mit der individuellen Persönlichkeit, den ganz eigenen Engagementerfahrungen und den persönlichen Konsequenzen beschäftigen, die jede und jeder Aktive aufgrund seines BI-Engagement gezogen hat.