



# **Beteiligungskultur braucht Beteiligungsstruktur**





# Nicht nur dabei sein dürfen, sondern auch mitbestimmen können

Von der "Bürgerbeteiligung"  
zu einer lokalen Partizipationskultur

Mario Rund

## Pandemie und Partizipation

Nicht erst mit der sog. Gesundheitskrise in Folge der biologisch-hygienischen Allgemeinbedrohung durch SARS-CoV-2 und dessen Mutationen sind auch etablierte Handlungsweisen des politisch-administrativen Systems auf lokaler Ebene in die Krise geraten. Denn sich bereits seit geraumen abzeichnende und sich regional in großer Unterschiedlichkeit und Ungleichzeitigkeit überlagernde Tendenzen von Alterung, Migration, Segregation, Peripherisierung, Schrumpfung sowie sozialer und räumlicher Ausschließungen beeinflussen sämtliche Bereiche des sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebens. Doch haben sich im Gefolge der sog. Gesundheitskrise Bedarfe und Anforderungen zum Teil noch einmal erheblich verändert – beispielsweise in den Bereichen Gesundheit und Pflege, Arbeit und Beschäftigung, Bildung und Betreuung, Bauen und Wohnen, Demokratie und Beteiligung. Mit veränderten Nutzungspraktiken und -möglichkeiten müssen Infrastrukturen der Mobilität, Distribution, Versorgung oder Kommunikation angepasst oder umgebaut werden. Zugleich sollten aber keine Pfadabhängigkeiten oder neue Benachteiligungen hervorgebracht und regionale oder sozialräumliche Disparitäten verstärkt werden. Fachliche und politische Forderungen nach „gleichwertigen Lebensverhältnissen“, „sozialem Zusammenleben“, „gemeinwohlorientierter Stadtentwicklung“ u. a. müssen mit dem Fokus auf eine postpandemische Stadt beziehungsweise Kommune neu betrachtet werden.

Die Realisierung solcher Forderungen und Ansprüche ist davon abhängig, ob und wie die unterschiedlichen Bedarfslagen und Perspektiven der Menschen aus urbanen oder ländlichen Räumen in kommunale und regionale Planungs- und Entwicklungsprozesse einbezogen werden. Daher ist es für

Nicht nur dabei sein dürfen, sondern auch mitbestimmen können



die bedarfsgerechte Gestaltung der sozialen und räumlichen Verhältnisse entscheidend, dass sich die Bürger\*innen – und auch Personen, die nicht über einen entsprechenden Status verfügen, aber dennoch dem Gemeinwesen zugehören – mit ihren Interessen in demokratische Prozesse der Meinungsbildung, Entscheidungsfindung und schließlich auch bei kollektiv bindenden Entscheidungen selbst einbringen können. Im Mittelpunkt steht daher die Frage nach der Partizipation, nicht nur verstanden als das faktische Vorhandensein und die Durchsetzung von rechtlichen Ansprüchen auf Beteiligung des Einzelnen, sondern als gelebte Praxis, die jeden gesellschaftlichen Bereich durchdringt und auch unablässig neue Formen der gesellschaftlichen Mitbestimmung und Mitgestaltung hervorbringen könnte. Von welcher grundsätzlichen Bedeutung diese Partizipationspraktiken für die demokratische Kultur und für die Frage der sozialen, kulturellen und politischen Integration, Teilhabe und Mitbestimmung sind, haben gerade die Einschränkungen von Kontakten und Öffentlichkeiten im Zuge der Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung verdeutlicht: Während ohnehin schwer erreichbare Menschen noch schwerer erreichbar wurden, haben sich einige Personenkreise alternative, auch anti-demokratische Artikulationsräume gesucht und sich zum Teil dauerhaft radikalisiert.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden Überlegungen skizziert, wie kommunale Partizipationsprozesse gedacht und gestaltet sein könnten, damit sie einerseits die Heterogenität der individuellen Zugänge und Interessen sowie der örtlichen Lebenslagen angemessen berücksichtigen und, andererseits, effektiv und dauerhaft mit kommunaler und regionaler Politik und Planung verknüpft werden können. Hierzu werden Erkenntnisse aus sozialräumlicher Praxisforschung sowie kritische Befunde von Stadt- und (lokaler) Politikforschung, herangezogen. Nach Hintergründen der gegenwärtigen Ansprüche und Praktiken sowie Paradoxien von „Partizipation“ und „Beteiligung“ werden mögliche Perspektiven thematisiert.

## Partizipation als Regierungstechnologie

Partizipation hat Konjunktur. Über die zum Beispiel im Baurecht oder im Sozialrecht verankerten Beteiligungsvorschriften (z. B. § 4 BauGB beziehungsweise § 8 SGB VIII, §§ 57, 58 SGB XII) hinaus, haben einige Bundesländer sowie zahlreiche Städte und Gemeinden in den letzten Jahren Leitlinien, Satzungen und Qualitätsstandards für „Bürgerbeteiligung“ entwickelt. Neben einem „Beteiligungsmarkt“, der unablässig vermeintlich neue und innovative Formate, hervorbringt (Vetter/Remer-Bollow 2017: 106), ist eine regelrechte Partizipationsindustrie aus Unternehmen und (An-)Instituten entstanden, die Unterstützung bei der „Umsetzung“ von Beteiligung bei integrierten Stadtentwicklungsprozessen oder anderen öffentlichen Planungs- und Entwicklungsaufgaben in Form von kommerziellen Dienstleistungen anbietet (vgl. z. B. Rund 2022a).



Die insbesondere seit den 1990er Jahren verstärkte gesellschaftliche und politische Thematisierung von Partizipation und Beteiligung ist u. a. durch Forderungen gesellschaftskritischer sozialer Bewegungen vorangetrieben worden. Die Ausweitung und Vervielfachung entsprechender Angebote und Verfahren, insbesondere auf kommunaler Ebene, ist dabei jedoch als Ausdruck der Transformation von gesellschaftlichen Regulations- und Regierungsweisen zu deuten, in denen diese Forderungen in Herrschaftspraktiken inkorporiert wurden. Die Durchsetzung neoliberaler Rationalitäten und Politikprinzipien, ging mit einer selektiven Verlagerung von ehemals auf den Nationalstaat bezogener Handlungsmuster und politischer Regulierungskompetenzen auf regionale und lokale Staatsebenen einher (vgl. Rund 2015: 63 ff.; Jessop 2007: 199; Lemke 2004: 64f.; Smith 2003; Swyngedouw 2000). Mit dieser Tieferzonierung (Reskalierung) von Verantwortung sollten ökonomische Ressourcen an strategischen, städtischen und lokalen Wachstumszentren (re-)konzentriert und die Konkurrenz zwischen Regionen und Städten stimuliert werden, um neue Wachstumsimpulse zu initiieren (vgl. Mayer 2003: 267; Heeg 2001). Auf die Verschiebung des Wettbewerbsdrucks beziehungsweise die Zuweisung von Verantwortung (Responsibilisierung) für die Generierung von Wachstum reagiert die durch eine unternehmerische Rationalität vorstrukturierte kommunale Politik und Planung seither mit der Ausrichtung auf Wirtschaftsförderung und Standortpolitik sowie mit Privatisierung und Inwertsetzung (Kommodifizierung) von Raum, Fläche und lokalen Besonderheiten oder der Entwicklung sog. endogener Potentiale (vgl. Heeg/Rosol 2007: 492; Brenner 2004: 207; Mayer 1996: 22).

Charakteristisch für die Transformation der Regulation und Regierung des Lokalen ist zum einen die Ökonomisierung des administrativen Handelns: In der Bundesrepublik wurden öffentliche Institutionen und Verwaltungen entlang des „Neuen Steuerungsmodells“ (KGSt 1991) nach unternehmensähnlichen Führungs- und Organisationsmustern umgebaut, ihre Tätigkeit an betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien ausgerichtet und der Wettbewerbslogik unterworfen (vgl. Dahme/Wohlfahrt 2010: 28ff.; Häußermann u. a. 2008: 295; Wollmann 1996; Hood 1991). Zum anderen ist der Transformationsprozess (siehe auch Beitrag von Lester Malte Pott, Leonie von Brock, Jannis Martens und Jannika Hoberg in diesem Band) mit einer verstärkten Einbeziehung nichtstaatlicher beziehungsweise nicht demokratisch legitimierter Akteur\*innen und einem Bedeutungsgewinn von Governance-Arrangements bei der Umsetzung öffentlicher Aufgaben verbunden (vgl. Jessop 2007: 198ff.; Hirsch 2002: 126f.; Mayer 1996; Mayntz/Scharpf 1995)

Im Rahmen politischer Leitbilder und Konzeptionen zur local governance, urban governance, public governance, der aktiven Bürgergesellschaft, zur Bürgerkommune oder zur Bürgerorientierung werden solche netzwerkförmigen, dezentralen und informellen Formen sozialer Handlungskoordination nicht lediglich staatlicher Regelung (vgl. Benz 2004: 17f.; Mayntz 2004: 66) mit der Verheißung verknüpft, „dass Dezentralisierung, Deregulierung und Liberali-



sierung zentrale soziale und politische Probleme lösen, indem sie souveräne Autorität und hierarchische Bürokratie durch Aushandlungsprozesse und die Einbindung Betroffener in die Entscheidungsprozesse ersetzen“ (Lemke 2007: 61). Unter Ausblendung gesellschaftlicher Herrschaftsverhältnisse und Machtasymmetrien wird davon ausgegangen, dass grundsätzliche (Interesse)Konflikte zwischen verschiedenen sozialen Akteur\*innen allein durch „modernes“ oder „gutes“ Regieren (ebd.) oder mittels kooperativer oder eben partizipativer Netzwerkstrukturen bewältigt oder überbrückt werden könnten.

Im Kontext neoliberaler Governance ist Partizipation als ambivalente Regierungstechnologie zu betrachten, die am Eigeninteresse sowie an der Reflexions- und Selbststeuerungsfähigkeit der Subjekte ansetzt und mit der einerseits Angebote zur Mitbestimmung an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen offeriert werden, mit der aber, andererseits, bestehende Macht- und Herrschaftsverhältnisse und bestehende Ungleichheiten, Ungerechtigkeiten und Ausschließungen verfestigt werden können (siehe auch Beitrag von Frank Eckardt in diesem Band).

## Partizipation als Instrument

Den üblichen öffentlichen Angeboten und Verfahren zur Partizipation und Beteiligung liegt ein eher „instrumentelles Partizipationsverständnis“ (Hoecker 2006: 9) zugrunde. Im Vordergrund stehen nicht Mitbestimmung und Mitentscheiden, sondern Mitwirkung an vom politisch-administrativen System koordinierten Planungs- und Entscheidungsprozessen. Die Angebote und Verfahren dienen in erster Linie der rechtssicheren und effektiven Erfüllung von Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung öffentlicher Aufgaben (Output-Verbesserung) sowie zur Akzeptanzsteigerung und Legitimation kommunaler Planungen sowie sozial- oder stadtpolitischer Projekte. Partizipation ist hier vor allem Mittel zum Zweck (vgl. Nanz/Fritsche 2012: 126).

Die kommunalen Beteiligungsangebote sind in erster Linie darauf ausgerichtet, ergänzende Ideen in planerische und politische Prozesse einzu beziehen (vgl. Vetter/Remer-Bollow 2017: 124). Sie richten sich nicht darauf, diese Prozesse selbst zu verändern. Die Auswahl der in unternehmerischer Diktion und Logik als „Stakeholder“ bezeichneten Anspruchsgruppen, die Formate und die grundlegenden Regeln der Kommunikation, die Definition von Themen und Zielen, die Reichweite der Entscheidungen sowie die Verwendung der Ergebnisse werden weitestgehend von den Veranstalter\*innen oder Auftraggeber\*innen bestimmt. Der Umfang und der methodische und inhaltliche Rahmen sind von dem fachlichen Repertoire der öffentlichen oder beauftragten externen Veranstalter\*innen sowie von den kommunalen Ressourcen zur Durchführung der Verfahren und Umsetzung von Zielen präformiert.

Über die Formatorientierung der Verfahren wird definiert, was z. B. in Abgrenzung zu spontanen Protesten oder der Besetzung öffentlicher Räume als



legitime Form der Partizipation gilt und wer überhaupt teilnehmen kann. Trotz fehlender formaler Bindungskraft der Ergebnisse wird zudem ein möglichst konsensuales Votum aller Beteiligten angestrebt (vgl. Hebestreit 2013: 87f.). Diese Konsensorientierung äußert sich in ergebnisorientierten Moderationstechniken und Praktiken der Verschlagwortung und Systematisierung, mit denen nicht konsensfähige und zur den institutionellen Arrangements nicht passungsfähige Wissensbestände und Ansprüche marginalisiert oder gänzlich ausgeschlossen werden (vgl. Pigorsch 2021). Weder das Gesamtergebnis oder das Gesamtziel, etwa die Umsetzung eines städtebaulichen Projektes, noch das Format selbst kann dadurch in Frage gestellt werden. Da die Verfahren zudem eine starke Themenorientierung oder Projektorientierung aufweisen, werden häufig lediglich Teilaspekte, wie z. B. die Parkplatzsituation nach Umsetzung eines Bauvorhabens, verhandelt. Dennoch wird der Umstand, dass überhaupt ein Beteiligungsverfahren stattgefunden hat, als Legitimation für das Gesamtziel und der Erfüllung etwaiger Beteiligungsvorschriften herangezogen (vgl. Wagner 2013). Wer in welcher Weise und mit welchen Interessen und Sichtweisen tatsächlich beteiligt war, ist kaum Gegenstand eingehender Betrachtungen.

## Paradoxien der Partizipation

Doch hierin liegt eines der zentralen Probleme öffentlicher und somit kommunaler Beteiligung: Die Bereitschaft und Möglichkeit, sich politisch zu engagieren und, was damit zusammenhängt, Beteiligungsangebote wahrzunehmen, ist sozial äußerst unterschiedlich verteilt. Dies zeigt nicht nur die Partizipationsforschung, sondern auch der, durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderte Freiwilligensurvey zur Erhebung des bürgerschaftlichen Engagements. Das Engagement (siehe auch Beiträge von Roland Roth und Sophia Fiedler, Victoria Grau und Noa Wilhelmi in diesem Band) ist vor allem bei männlichen Personen ohne Migrationsgeschichte, bei Berufstätigen, Personen mit hohem sozioökonomischen Status und höheren Bildungsabschlüssen und im höheren Alter überdurchschnittlich stark ausgeprägt (vgl. Simonson u. a. 2019: 230f.; Vetter/Remer-Bollow 2017: 95). Dass fast ausschließlich Personen mit akademischem Hintergrund für Formate wie „Planungszellen“, aber auch „Bürgerhaushalte“ oder „Zukunftswerksstätten“ mobilisiert werden können, wird noch durch die Form der Öffentlichkeitsarbeit zu den Angeboten und die häufig abstrakte Themenwahl verstärkt (vgl. Holtkamp 2020: 257). Zudem ist davon auszugehen, dass häufig eingesetzte Methoden, wie „World-Café“, „Fishbowl“ oder „Reallabor“ eher den Kommunikationshabitus einer nicht migrantischen, bürgerlichen Mittel- und Oberschicht voraussetzen.

Die Vorstellung, die allein fachlich-sachgerechte Durchführung von Verfahren und Anwendung von Methoden würde quasi automatisch zur Berücksichtigung der Interessen aller Betroffenen und Beteiligten führen, offen-



bart ein technizistisches, sozialtechnologisches und letztlich exkludierendes Partizipationsverständnis. Den Zusammenhang zwischen individuellen Faktoren und der tatsächlichen Teilnahme vermögen auch vermeintlich gerechte lottodemokratische Auswahlverfahren, wie sie auch bei dem bundesweiten Format „Bürgerrat“ Anwendung finden, nicht aufzulösen. Und auch Effekte ausschließlicher oder ergänzender Online-Beteiligung, blieben hinter den Erwartungen zurück (vgl. z. B. Kersting 2016; Selle in diesem Band).

Die sozialstrukturelle Verzerrung in der Repräsentation ist aber lediglich ein Aspekt eines multiplen Partizipationsparadoxons (Rund 2022b). Dazu gehört auch, dass mit zunehmender Dauer von Teilnahmeverfahren zwar das Engagement und Interesse der Beteiligten wächst, aber ihr ohnehin oft beschränkter Einfluss abnimmt. Zudem verringert sich mit steigender Anzahl der Teilnahmeangebote und entsprechend steigendem Aufwand die Anzahl der Nutzer\*innen (vgl. Selle 2013: 296). Die übliche Praxis der Einbeziehung von „Stakeholder“ in die Verfahren führt dazu, dass immer wieder die gleichen Vertreter\*innen aus Anspruchsgruppen oder Gremien eingeladen werden. Während diesen Personen ein regelrechter „Beteiligungs-Burnout“ droht, ist den vertretenen Personen oft gar nicht bewusst, auf welche Weise, mit welchen Interessen sie vertreten oder sogar, dass sie überhaupt vertreten werden. Und schließlich steigert die Gleichheit des Zugangs die soziale Selektivität beziehungsweise die sozial bedingte Ungleichheit bei der Nutzung der Angebote und beim Einfluss auf Entscheidungsprozesse. Wie Roland Roth (vgl. 2016) daher pointiert formuliert: pauschal mehr Beteiligung bedeutet keineswegs pauschal mehr Demokratie.

## Exklusion durch Partizipation

Mit Partizipation als einer Regierungstechnologie werden Angebote zur Teilnahme und die Möglichkeit der Teilhabe in dynamischen Settings gegeneinander ausgespielt. Im Kontext von neoliberaler Governance vermag Partizipation weder das Ideal universeller politischer Gleichheit zu garantieren, noch implizite oder sogar explizite Versprechen auf allgemeine demokratische Mitbestimmung und Mitgestaltung einzulösen. Aufgrund ihrer Format-, Projekt-, Ergebnis- und Konsensorientierung sowie ihrer sozialen Selektivität stehen kommunale Teilnahmeangebote und -prozesse, insbesondere unter Krisenbedingungen, sogar in der Gefahr, gesellschaftliche Tendenzen der Exklusion, Ent-Demokratisierung, Ent-Politisierung und Radikalisierung zu dynamisieren. Denn über diese Angebote und Prozesse verschaffen sich vor allem jene Gruppen Einflussmöglichkeiten, die in gesellschaftlichen und politischen Organisationen ohnehin besser repräsentiert sind. Die Monopolisierung des Zugangs zu politischer Macht beziehungsweise des Einflusses auf Entscheidungsprozesse zugunsten privilegierter gesellschaftlicher Gruppen (vgl. Wagner 2012: 74) begünstigt die Verfestigung von elitedemokratischen Verhältnissen.



Zugleich werden ohnehin marginalisierte Bevölkerungsgruppen vom politischen Prozess ausgeschlossen, obgleich diese von dessen Folgen überdurchschnittlich stark betroffen sein können. Beispiele hierfür sind die städtebauliche Vernachlässigung von peripheren Wohngebieten zu Gunsten von Investitionen in unternehmerisch attraktive Innenstadtbereiche, gentrifizierende Aufwertungsmaßnahmen, Standortentscheidungen für emissionsbelastende Industrie- und Verkehrsprojekte oder, wie in der Pandemie, die temporäre Schließung von Schulen und Kindertagesstätten. Auf paradoxe Weise erfahren Marginalisierte Exklusion durch Partizipation. Mehr noch: Mit der empirisch haltlosen und fachlich bedenklichen Rechtfertigung, dass doch jeder die gleiche Möglichkeit habe, sich zu beteiligen, wird ihnen, ganz in der Logik neoliberaler Responsibilisierung, auch noch die Verantwortung für ihre soziale und politische Exklusion zugewiesen. Welchen erheblichen Einfluss soziale und räumliche Ungleichheit wiederum auf die soziale und politische Partizipation hat, wurde insbesondere unter den Bedingungen und Einschränkungen der Pandemie deutlich (vgl. Eckardt 2020).

Die Erfahrung, dass die eigenen oder gruppenspezifischen Sichtweisen und Interessen im Prozess der Konsensproduktion verschwinden oder dass diese keinerlei nachvollziehbare Auswirkungen auf kommunale Planung und politische Entscheidungsprozesse haben, kann die Beteiligungsbereitschaft zusätzlich und dauerhaft schwächen. Wenn, wie Ulrich Lakemann (siehe Beitrag in diesem Band) am Beispiel seiner Thüringer Beteiligungsstudie zeigt, dass Kinder und Jugendliche kaum an der Gestaltung ihrer unmittelbaren Wohnumwelt beteiligt werden (siehe auch Beiträge von Laura Bertelt, Judith Platte und Philipp Tommrich), obwohl sie zu den Gruppen gehören, die nicht nur unter Kontaktbeschränkungen, besonders stark auf geeignete Ressourcen und Möglichkeiten des Quartiers angewiesen sind, ist dies nicht nur für lebensalterspezifische Bewältigungsaufgaben und sozialisatorisch essentielle (räumliche) Aneignungsprozesse sehr nachteilig (vgl. Böhnisch 2019; Hüllemann u. a. 2019; Deinet/Reutlinger 2014). Trotz zahlreicher Angebote zur kommunalen Kinder- und Jugendbeteiligung, bleiben lebensweltorientierte und niederschwellige Lern- und Erfahrungsräume für bereichernde Demokratieerfahrungen und für die Motivation zur politischen Bildung und zum politischen Handeln ungenutzt oder verschlossen.

Auch die Inflationierung selektiver und nachhaltig wirkungsloser Beteiligungsverfahren, so gibt Klaus Selle (vgl. 2013: 277) zu bedenken, könnte Politik- und Planungsverdrossenheit und somit Radikalisierungstendenzen begünstigen. Wenn öffentliche Beteiligungsangebote keine nachvollziehbaren und erfahrbaren Austausch- und Einflussmöglichkeiten eröffnen, werden solche Möglichkeiten auch in demokratiefeindlichen Kontexten gesucht und genutzt. Doch sind demokratische Erfahrung-, Lern- und Artikulationsräume essentiell, um elementare Verteilungsfragen und grundlegende gesellschaftliche Konflikte und Widersprüche zu thematisieren und politisch zu bearbeiten. Die Möglichkeit



zur Verhandlung von Perspektiven und Ansprüchen in ihrer Vielfalt, was durchaus auch im konstruktiven Dissens geschehen kann, ist eine wesentliche Voraussetzung für die demokratische Gestaltung gesellschaftlicher Transformationen und Krisenbewältigung auf kommunaler Ebene. Wird jedoch „Bürgerbeteiligung inszeniert“, statt substanzieller Diskurse im Kontext einer lebendigen lokalen Demokratie zu führen, können etablierte Handlungsweisen des politisch-administrativen Systems nicht infrage gestellt und verändert werden (ebd. : 276).

## Partizipation als Emanzipationsprojekt

Partizipation kann als eine Regierungstechnologie im Rahmen neoliberaler Governance gedeutet werden, die über die Freiheit und Selbstführungspraktiken der Subjekte operiert. Als gesellschaftliche Subjekte sind sowohl Adressat\*innen beziehungsweise Nutzer\*innen von Beteiligungsangeboten als auch kommunale Akteur\*innen und Verantwortliche dieser Angebote in diese Regierungsweisen eingebunden und an deren Reproduktion beteiligt. Appelle an die Adressat\*innen, sich zu beteiligen, oder an die Verantwortlichen, „echte Partizipation“ zuzulassen, sind daher ebenso wenig hilfreich, wie die pauschale Forderung nach „mehr Beteiligung“ oder die Entwicklung vermeintlich neuer, besserer oder innovativer Formate und Methoden. Eine Chance, die angesprochenen Paradoxien aufzulösen, ergibt sich nur, wenn auch der Kontext gegenwärtiger Rationalisierungen und Praxis von Partizipation, d. h. die Steuerungslogiken und Governance-Arrangements der unternehmerischen Stadt- beziehungsweise Kommunalpolitik, infrage gestellt und verändert werden.

Ein Medium hierfür könnte daher die Arbeit an einer „neuen“ (Glaab 2016) „erweiterten“ (DSt 2013: 6) „umfassenden“ (Vetter/Remer-Bollow 2017: 124) oder „gemeinsamen Beteiligungskultur“ (Alcántara u. a. 2016: 102) darstellen. Dabei müsste es sich um eine ebenen- und ressortübergreifende, aber vor allem, langfristige Partizipationskultur“ (Rund 2009: 43) handeln, die auf einem „normativen Partizipationsverständnis“ (Hoecker 2006: 9) basiert. Gegenüber einem instrumentellen Verständnis von Partizipation, liegt der Fokus dabei nicht auf Funktionsbedingungen von Institutionen, sondern auf der authentischen Beteiligung möglichst vieler Personen an der Erörterung öffentlicher Angelegenheiten und der daraus folgenden Entscheidung (vgl. Nanz/Fritsche 2012: 126). Demokratie wird hierbei weniger als ein Zustand verstanden, der auf politischer Teilhabe auf Basis von Stimmabgabe (voting) beruht, sondern eher als etwas Transitives, dass vor allem vermittelt Teilhabe durch Stimmerhebung (voicing) hergestellt und weiterentwickelt werden muss. Im Mittelpunkt steht daher Partizipation durch Artikulation, Einmischung und letztlich Emanzipation (ebd.).

Emanzipation, im Sinne der Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten, verlangt, dass alle Beteiligten ihre Partizipationsrechte realisieren können und ihre Interessen in administrative Planungsprozesse einbringen und politische



Entscheidungen demokratisch legitimer Vertreter\*innen mit vorbereiten und mitgestalten können. Denn Partizipation, ist nicht nur Beteiligungsein, sondern auch Teilhabe an Entscheidungsmacht. Zu einer emanzipatorischen Partizipationskultur gehört, dass die Verhandlung von Interessen nicht zwingend in einem Konsens aufgehen muss und die Form und das Ziel des Prozesses von Nutzer\*innen bestimmt werden kann. Dass dies prinzipiell bis zur Kontrolle kommunaler Institutionen und Güter durch die Bürger\*innen (citizen control) reichen könnte, wurde bereits bei Shelly Arnstein (1969), mit ihrer leider oft sehr verkürzt aufgegriffen „ladder of citizen participation“ skizziert.

## Fazit: Partizipation als Kultur und Infrastruktur denken

Nutzer\*innen von Partizipationsangeboten müssen sich darauf verlassen können, dass Entscheidungsmacht mit ihnen tatsächlich geteilt wird. Kommunale Leitlinien und Satzungen oder die Implementierung längerfristiger Beteiligungskonzepte können daher durchaus hilfreich sein, wenn sie die Partizipationskompetenz in Verwaltung und Politik fördern und vor allem verbindliche Regelungen zur Offenlegung, Einbeziehung und Umsetzung von Ergebnissen durch Entscheidungs- und Mandatsträger\*innen enthalten (vgl. Holtkamp 2020: 258f.; Vetter/Remer-Bollow 2017: 120).

Ein solcher Beitrag zur Institutionalisierung oder „Veralltäglichung der Beteiligungskultur“ (Alcántara u. a. 2016: 102) im politisch-administrativen System ist eine begünstigende, aber dennoch keine hinreichende Voraussetzung für die Entwicklung einer auf Dauer gestellten, emanzipatorischen Partizipationskultur. Denn zum einen müssen auch Handlungslogiken und Governance-Arrangements der unternehmerischen Stadt- beziehungsweise Kommunalpolitik insbesondere im Hinblick auf die bedarfsgerechte Umverteilung von öffentlichen Ressourcen unter Bedingungen der Krise des stadtentwicklungspolitischen Wachstumsparadigmas (Brokow-Loga/Eckardt 2020), infrage gestellt werden. Zum anderen bedeutet es, dass demokratische Partizipationspraktiken konsequent von den Möglichkeiten und Themen der „Anteillosen“ (Rancière 2002) aus gedacht werden müssen.

Angesichts der skizzierten Paradoxien bedarf es der Berücksichtigung der sozial sehr unterschiedlich verteilten Partizipationsressourcen. Partizipation setzt nicht nur voraus, dass Personen Teilnahme gewährt wird, sondern auch dass sie auch tatsächlich teilnehmen können. Und dies hängt einerseits von strukturellen Bedingungen, wie Zugänglichkeit, Erreichbarkeit und Vertrautheit von Veranstaltungsorten, -formaten und Akteur\*innen ab. Andererseits ist dies abhängig von der individuellen Ausstattung mit bestimmten Ressourcen, die unter anderem mit verfügbaren und ineinander konvertierbaren Kapitalsorten (Bourdieu 1983) verbunden sind. Während individuelle und kollektive Partizipationspotenziale somit unter Berücksichtigung der jeweiligen Möglichkeiten und Ressourcen aktiv



gefördert werden müssen, bedürfen Partizipationsangebote und -strukturen hoher Sensibilität und Adaptivität gegenüber der Vielfalt von Lebenslagen und -räumen sowie spezifischen Praktiken der Nutzung und auch Nichtnutzung.

Aber hierfür stehen erprobte Verfahren partizipativer Sozialforschung zur Verfügung, mit denen Interessen, Problemwahrnehmungen, aber auch die tatsächlichen Möglichkeiten und Ressourcen von Einwohner\*innen erkundet werden können, um adäquate Bedingungen und Strukturen für lokale Partizipation zu identifizieren, auszubauen oder neu zu entwickeln. Zugleich sind diese Verfahren darauf gerichtet, insbesondere marginalisierte Personen zu motivieren, sich zu organisieren, zu beteiligen und mitzubestimmen (vgl. z. B. Lüttringhaus/Richers 2019; Rothschuh 2013).

Diese Form der Förderung von Partizipationspotenzialen verlangt jedoch lebensweltlich verankerte und auf Kontinuität orientierte Partizipationsstrukturen und -angebote (vgl. Rund 2019a: 329). Hierfür ist ein Netz von adaptiven, multifunktionalen Quartierseinrichtungen mit hochqualifizierten Fachkräften der transdisziplinären oder kritisch-reflexiven Quartiers-beziehungsweise Sozialraumarbeit unverzichtbar (vgl. Kessler/Reutlinger 2022; Stövesand 2019; Stövesand/Stoik 2013; Reutlinger/Wigger 2010). Im Gegensatz zur üblichen instrumentellen, projekt- und themenbezogenen Ad-hoc-Beteiligung, wie sie für Bau- und Sanierungsprojekte typisch ist, können sich Einwohner\*innen in von ihnen selbst getragenen und regelmäßig stattfindenden „Sozialraumkonferenzen“, „Stadtviertelrunden“, „Nachbarschaftsforen“ u. Ä., über Milieu- und Gruppengrenzen hinweg, zu unterschiedlichen Ansprüchen und Formen des lokalen Zusammenlebens und Erwartungen an die örtlichen Lebens- und Wohnbedingungen verständigen.

Die zentrale Herausforderung für die Etablierung einer dauerhaften, emanzipatorischen Partizipationskultur liegt darin, die Eigenlogik lebensweltlicher Partizipationspraktiken zu bewahren, aber deren Ergebnisse dennoch in kommunale Planungs- und Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Gegenüber sehr machtasymmetrischen Settings, in denen Einwohner\*innen und Vertreter\*innen von Verwaltung und Politik oder beauftragte externe Dienstleister aufeinandertreffen, bedarf es daher der Vermittlung durch verlässliche, unabhängige und vertraute Vermittlungs- oder Brückenpersonen, die Fachpersonen oder auch professionell begleitete Einwohner\*innen sein können. Auf diese Weise lassen sich nicht nur lebensweltlich verankerte und geschützte Räume für demokratischen Austausch eröffnen und erhalten. Zugleich können Hinweise auf Veränderungen von Bedürfnissen und Bedarfslagen in Quartieren beziehungsweise Sozialräumen aufgenommen werden, die für realitätsnahe Planung im baulich-technischen, aber auch im sozialpolitischen Bereichen (Infrastrukturen und Dienstleistungen) von großem Wert sind und die überdies eine wichtige Grundlage für kommunale Politikprozesse bieten, die auf sozialen und räumlichen Ausgleich oder „Gemeinwohl“ orientieren.



Eine solche auf Dauer orientierte Verknüpfung von lokalen Strukturen der Partizipationsförderung in den Quartieren mit der örtlichen Verwaltung bietet überdies die Möglichkeit, ein kommunales Partizipations-Monitoring zu etablieren, mit dem allerlei Mythen zu Partizipation entzaubert und Verheißungen von Governance-Arrangements oder Versprechungen der Partizipationsindustrie, kritischen Prüfungen unterzogen werden können. Zudem könnten die eigensinnigen Praktiken der Nutzung und Nichtnutzung von Angeboten sowie Kämpfe um gesellschaftliche Ressourcen und demokratische Teilhaberechte sichtbargemacht werden.

In diesem Sinne wird in der Stadt Erfurt auf der Ebene der Stadtverwaltung erprobt, die verschiedenen sozialen und baulich-technischen Planungsbereiche entlang des Ansatzes der integrierten Sozialraumplanung (vgl. Stadt Erfurt 2021; zum Modell siehe Rund 2019b: 246; Hammer u. a. 2010) stärker miteinander zu vernetzen und diese zugleich insbesondere gegenüber marginalisierten Interessen aus den Quartieren zu öffnen. Auf der Ebene der Quartiere beziehungsweise im Kontext der Sozialräume sollen Personen mit sehr unterschiedlichem sozioökonomischen Status und kulturellen Hintergrund daher dabei unterstützt werden, sich selbst zu organisieren, um ihre Interessen und Ansprüche untereinander auszuhandeln, zu artikulieren und in kommunale Planungsprozesse einfließen zu lassen.

Mit Strategien aus dem Community Organizing, der emanzipatorischen Gemeinwesenarbeit und der aufsuchenden politischen Bildung konnte in einem peripheren Großwohngebiet der Stadt bereits ein offenes Nachbarschaftsforum etabliert werden. Ohne dass die Engagierten über entsprechende Erfahrungen verfügten, organisieren sie inzwischen weitgehend eigenständig, ein stadtteilöffentliches Veranstaltungsformat zu gemeinsamen bestimmten Themen. In Anlehnung an die Bezeichnung ihres Großwohngebietes, nennen sie es „Berliner Brücke“. Denn sie soll als eine Brücke zwischen den Nachbar\*innen unterschiedlicher Generationen und Herkünfte sowie zwischen ihrem Quartier und der Verwaltung und Politik fungieren.

Vielleicht könnten solche Beispiele, das Bewusstsein bei administrativen und politischen Vertreter\*innen, aber auch bei Akteur\*innen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft, dafür schärfen, dass Partizipation eine zentrale, öffentlich zu verantwortende und zu realisierende Aufgabe darstellt. Dafür sollte in eine übergreifende Partizipationskultur, verbunden mit einer dauerhaften lokalen Partizipationsförderung, investiert werden. Denn dies wäre ein wichtiger Schritt in die Richtung, Partizipation selbst als eine essentielle Infrastruktur zu begreifen, die eine wesentliche Grundbedingung dafür darstellt, die sozialen, ökologischen, ökonomischen und technologischen Transformationen auf kommunaler Ebene, insbesondere unter Krisenbedingungen, auf eine demokratische Weise beantworten zu können.



## Literatur

- Alcántara, Sophia/Bach, Nicolas/Kuhn, Rainer/Ullrich, Peter (Hrsg.) (2016): *Demokratietheorie und Partizipationspraxis Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren*. Wiesbaden: Springer VS.
- Arnstein, Shelly (1969): *A Ladder of Citizen Participation*. In: *Journal of the American Institute of Planners*. Jg. 35, 216–224.
- Benz, Arthur (2004): *Governance. Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?* In: Benz, Arthur (Hrsg.): *Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verl., 11–28.
- Böhnisch, Lothar (2019): *Lebensbewältigung ein Konzept für die soziale Arbeit. 2., überarb. u. erweiterte Auflage*. Weinheim Basel: Beltz Juventa.
- Bourdieu, Pierre (1983): *Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital*. In: Kreckel, Reinhard (Hrsg.): *Soziale Ungleichheiten*. Göttingen: Schwartz, 183–198.
- Brenner, Neil (2004): *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Brokow-Loga, Anton/Eckardt, Frank (Hrsg.) (2020): *Postwachstumsstadt: Konturen einer solidarischen Stadt*. München: oekom.
- Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (2010): *Dezentralisierung und Kommunalisierung*. In: Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): *Regiert das Lokale das Soziale? Die Kommunalisierung und Dezentralisierung sozialer Dienste als sozialpolitische Reformstrategie*. Baltmannsweiler: Schneider, 28–41.
- Deinet, Ulrich/Reutlinger, Christian (Hrsg.) (2014): *Tätigkeit – Aneignung – Bildung Positionierungen zwischen Virtualität und Gegenständlichkeit*. Wiesbaden: Springer VS.
- DSt (Deutscher Städtetag) (2013): *Thesen zur Weiterentwicklung lokaler Demokratie*. o. O.
- Eckardt, Frank (2020): *Das Virus und die gespaltene Stadt*. In: *Leviathan*. H. 3/2020, 470–483.
- Glaab, Manuela (2016): *Politik mit Bürgern - Politik für Bürger Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Hammer, Veronika/Lutz, Ronald/Mardorf, Silke/Rund, Mario (2010): *Gemeinsam leben – gemeinsam gestalten. Zugänge und Perspektiven integrierter Sozialraumplanung*. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Häußermann, Hartmut/Läpple, Dieter/Siebel, Walter (2008): *Stadtpolitik*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hebestreit, Ray (2013): *Partizipation in der Wissensgesellschaft Funktion und Bedeutung diskursiver Beteiligungsverfahren*. Wiesbaden: Springer VS.
- Heeg, Susanne (2001): *Politische Regulation des Raums. Metropolen – Regionen – Nationalstaat*. Berlin: Sigma.
- Heeg, Susanne/Rosol, Marit (2007): *Neoliberale Stadtpolitik im globalen Kontext. Ein Überblick*. In: *Prokla*. Jg. 37, 491–509.
- Hirsch, Joachim (2002): *Herrschaft, Hegemonie und politische Alternativen*. Hamburg: VSA.



- Hoecker, Beate (2006): Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest eine studienorientierte Einführung. Opladen: Budrich.
- Holtkamp, Lars (2020): Grenzen der Bürgerbeteiligung vor Ort. Akteursinteressen und Praxisprobleme am Beispiel von Bürgerhaushalten und Standortkonflikten. In: Lorenz, Astrid/Hoffmann, Christian Pieter/Hitschfeld, Uwe (Hrsg.): Partizipation für alle und alles? Fallstricke, Grenzen und Möglichkeiten. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 241–261.
- Hood, Christopher (1991): A Public Management for All Seasons? In: Public Administration. Jg. 69, 3–19.
- Hüllemann, Ulrike/Reutlinger, Christian/Deinet, Ulrich (2019): Aneignung. In: Kessler, Fabian/Reutlinger, Christian (Hrsg.): Handbuch Sozialraum: Grundlagen für den Bildungs- und Sozialbereich. Wiesbaden: Springer, 381–398.
- Jessop, Bob (2007): Kapitalismus, Regulation, Staat. Ausgewählte Schriften. Hamburg: Argument.
- Kersting, Norbert (2016): Online- und Offlinebeteiligung als lokale demokratische Innovation. Die Sicht der Ratsmitglieder. In: Glaab, Manuela (Hrsg.): Politik mit Bürgern - Politik für Bürger: Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 91–110.
- Kessler, Fabian/Reutlinger, Christian (2022): Sozialräumliche Praxis und Sozialraumarbeit. In: Kessler, Fabian/Reutlinger, Christian (Hrsg.): Sozialraum: Eine elementare Einführung. Wiesbaden: Springer, 33–56.
- KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (Hrsg.) (1991): Dezentrale Ressourcenverantwortung. Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell. Bericht 12/1991, Köln: KGSt.
- Lemke, Thomas (2004): Governance, Gouvernementalität und die Dezentrierung der Ökonomie. In: Reichert, Ramon (Hrsg.): Governmentality Studies. Analysen liberal-demokratischer Gesellschaften im Anschluss an Michel Foucault. Münster, 63–73.
- Lemke, Thomas (2007): Eine unverdauliche Mahlzeit? Staatlichkeit, Wissen und die Analytik der Regierung. In: Krasemann, Susanne/Volkmer, Michael (Hrsg.): Michel Foucaults „Geschichte der Gouvernementalität“ in den Sozialwissenschaften. Internationale Beiträge. Bielefeld: transcript Verlag, 47–73.
- Lüttringhaus, Maria/Richers, Hille (2019): Handbuch Aktivierende Befragung Konzepte, Erfahrungen, Tipps für die Praxis. 4. Aufl., Bonn: Stiftung Mitarbeit.
- Mayer, Margit (1996): Postfordistische Stadtpolitik. Neue Regulationsweisen in der lokalen Politik und Planung. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie. Jg. 40, 20–27.
- Mayer, Margit (2003): Das Potenzial des Regulationsansatzes für die Analyse städtischer Entwicklungen am Beispiel territorialer Anti-Armutspolitik. In: Brand, Ulrich/Raza, Werner (Hrsg.): Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes. Münster: Westf. Dampfboot, 265–280.
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verl., 66–76.



- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a. M./New York, 9–38.
- Nanz, Patrizia/Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Pigorsch, Stephanie (2021): Verschlagworten und Systematisieren in moderierten Beteiligungsprozessen – oder: Wie Erfahrungswissen unsichtbar gemacht wird. In: Müller, Falko/Munsch, Chanta (Hrsg.): Jenseits der Intention – ethnografische Einblicke in Praktiken der Partizipation. Weinheim/Basel, 63–75.
- Rancière, Jacques (2002): Das Unvernehmen. Politik und Philosophie. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Reutlinger, Christian/Wigger, Annegret (2010): Transdisziplinäre Sozialraumarbeit. Grundlegungen und Perspektiven des St. Galler Modells zur Gestaltung des Sozialraums. Berlin: Frank & Timme.
- Roth, Roland (2016): Mehr Beteiligung bedeutet weniger Demokratie. Ein unlösbarespolitisches Paradoxon in der aktuellen Beteiligungsdebatte? In: Glaab, Manuela (Hrsg.): Politik mit Bürgern - Politik für Bürger. Bürgergesellschaft und Demokratie. Wiesbaden: Springer VS, 59–74.
- Rothschuh, Michael (2013): Community Organizing Macht gewinnen statt beteiligt werden. In: tövesand, Sabine/Stoik, Christoph/Troxler, Ueli (Hrsg.): Handbuch Gemeinwesenarbeit. Traditionen und Positionen, Konzepte und Methoden. Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich, 14–36.
- Rund, Mario (2009): Beteiligung und Mitbestimmung im Quartier. Lokale Partizipationsförderung als Voraussetzung sozialer Stadt(teil)entwicklung. In: ISP (Institut für Stadtforschung, Planung und Kommunikation) (Hrsg.): Nachfrageorientierte Bestandsentwicklung in der Wohnungswirtschaft am Beispiel des Erfurter Plattenbaugebiets „Am Wiesenhügel“. 38–54.
- Rund, Mario (2015): Regierung des Raumes – Regierung des Sozialen. Zur Governamentalität postfordistischer Sozialraumpolitiken. Göttingen: Universitätsverl.
- Rund, Mario (2019a): Lokale Partizipationsförderung In: Ross, Friso/Rund, Mario/Steinhaußen, Jan (Hrsg.): Alternde Gesellschaften gerecht gestalten. Stichwörter für die partizipative Praxis. Opladen/Berlin/Toronto: Budrich, 387–396.
- Rund, Mario (2019b): Sozialplanung. In: Ross, Friso/Rund, Mario/Steinhaußen, Jan (Hrsg.): Alternde Gesellschaften gerecht gestalten. Stichwörter für die partizipative Praxis. Opladen/Berlin/Toronto: Budrich, 239–250.
- Rund, Mario (2022a): Beratung. In: Rund, Mario/Peters, Friedhelm (Hrsg.): Schlüsselbegriffe der Sozialplanung und ihre Kritik. Wiesbaden: Springer (i. E.)
- Rund, Mario (2022b): Partizipation. In: Rund, Mario/Peters, Friedhelm (Hrsg.): Schlüsselbegriffe der Sozialplanung und ihre Kritik. Wiesbaden: Springer (i. E.)
- Selle, Klaus (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold: Rohn.



- Simonson, Julia/Kelle, Nadiya Kausmann, Corinna/Tesch-Römer, Clemens (Hrsg.) (2019): Einleitung Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2019. Berlin.
- Smith, Neil (2003): Remaking Scale. Competition and Cooperation in Pre-National and Post-National. In: Brenner, Neil/Jessop, Bob/Jones, Martin/Macleod, Gordon (Hrsg.): State/Space. A Reader. Malden/Oxford/Victoria: Blackwell 227–238.
- Stadt Erfurt. (2021): „Integrierte Sozialraumplanung“ soll gesellschaftliche Spaltung vermeiden. Pressemitteilung vom 15.11.2021. unter: <https://www.erfurt.de/ef/de/service/aktuelles/pm/2021/139773.html> (Zugriff: 11.11.2022).
- Stövesand, Sabine (2019): Gemeinwesenarbeit. In: Kessl, Fabian/Reutlinger, Christian (Hrsg.): Handbuch Sozialraum: Grundlagen für den Bildungs- und Sozialbereich. Wiesbaden: Springer, 557–579.
- Stövesand, Sabine/Stoik, Christoph (2013): Gemeinwesenarbeit als Konzept Sozialer Arbeit – eine Einleitung. In: Stövesand, Sabine/Stoik, Christoph/Troxler, Ueli (Hrsg.): Handbuch Gemeinwesenarbeit. Traditionen und Positionen, Konzepte und Methoden. Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich, 14–36.
- Swyngedouw, Erik (2000): Authoritarian Governance, Power and the Politics of Rescaling. In: Environment and Planning D: Society and Space. Jg. 18, 63–76.
- Vetter, Angelika/Remer-Bollow, Uwe (2017): Bürger und Beteiligung in der Demokratie: Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Wagner, Thomas (2012): „Und jetzt alle mitmachen!“. Ein demokratie- und machttheoretischer Blick auf die Widersprüche und Voraussetzungen (politischer) Partizipation. In: Widersprüche. Jg. 1/2012, 15–38.
- Wagner, Thomas (2013): Die Mitmachfalle Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument. Köln: PapyRossa.
- Wollmann, Hellmut (1996): Verwaltungsmodernisierung. Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse. In: Reichard, Christoph/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub?, Basel u. a.: Birkhäuser, 1–49.

