

## 2 Zum Begriff der Partizipation

---

### 2.1 Vielfalt der Diskurse zu Partizipation

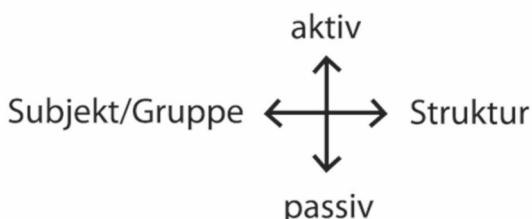
Die Frage der (politischen) Partizipation wird zentral in den politikwissenschaftlichen Diskursen thematisiert, aber prinzipiell stellt sie sich in allen gesellschaftsrelevanten Bereichen von Wissenschaft und Praxis. Im Zuge vermehrter Demokratisierungsansprüche seit den 1970er Jahren wurden Forderungen nach demokratischer Teilhabe bei Entscheidungsprozessen in den unterschiedlichsten Institutionen von der Politik über Bildung bis hin zur Jugend- und Gemeinwesenarbeit immer lauter. Die Gestaltung öffentlicher Dienste und Infrastrukturen sollte ohne die programmatiche Betonung von Partizipation nicht mehr auskommen. Mittlerweile nimmt Partizipation »als Form der Sicherung von demokratischen Prozessen auf allen gesellschaftlichen Ebenen, als Kriterium für Transparenz sowie als Weg zu mehr Gerechtigkeit in Machtverhältnissen einen zentralen Stellenwert« ein (Betz/Gaiser/Pluto 2010: 2).

Doch was heißt Partizipation genau? Es ist herausforderungsvoll, diskursive Felder und Forschungsergebnisse über ein so heterogenes und vielschichtiges Themenfeld wie das der Partizipation zusammenzustellen. Im Begriff der Partizipation sind »Unschärfen« (ebd.: 1) angelegt, die eine Sortierung nicht einfach machen. Der Begriff der Partizipation und die mit ihm zusammenhängenden Begriffe wie Teilhabe, Mitbestimmung, Mitwirkung oder Beteiligung haben sich über die letzten Jahrzehnte entwickelt, verändert, manche wurden begriffskonjunkturell eher genutzt als andere. Der Partizipationsbegriff hat eine normative Aufladung erfahren und im Sinne konkreter Mitwirkung an Entscheidungsprozessen als Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe, letzteren Begriff in den Hintergrund rücken lassen. Das Feld zu überblicken, bringt die Ambivalenzen des Partizipationsbegriffes zutage. »Die unterschiedlichen Diskurse, in denen Partizipation zum Thema wird, sind mitunter nur schwer miteinander in Einklang zu bringen, sie widersprechen sich oder aber sie werden auf sehr unterschiedlichen Ebenen geführt.« (Ebd.) So gibt es nicht den einen Begriff, vielmehr scheinen sich uneindeutige Beschreibungen hinter ihm zu verstecken. Wer etwa in der Praxis steht und mit der Aufgabe betraut ist, Partizipation im Stadtteil zu unterstützen, lernt verschiedene Perspektiven

auf den Begriff kennen: Stadtplaner\_innen verstehen etwas anderes darunter als Streetworker\_innen, Akteur\_innen aus der Kommunalpolitik oder aus zivilgesellschaftlichen Initiativen. Wer Partizipationsformate organisiert, verständigt sich mit diversen Akteur\_innen über Partizipation – meist über ein spezifisches Format veranstalteter Partizipation – und hat dabei ein eigenes, fachlich begründetes oder zumindest sensibilisiertes Begriffsverständnis. Partizipation wird zum *Koffer*, in dem sich eine Vielzahl an Bedeutungen und Funktionen von Partizipation verbergen. Doch bei näherer Betrachtung wird klar, dass sich die Akteur\_innen in Situationen veranstalteter Partizipation unter dem, was sich in diesem Koffer befindet, etwas ganz Unterschiedliches, teils Antagonistisches vorstellen.

Das Wort Partizipation ist abgeleitet vom lateinischen *particeps*, was so viel heißt wie »Anteil habend, beteiligt sein an« (Kluge/Seibold 2011: 686). Der Begriff setzt sich zusammen aus ›pars‹ (Teil) und ›capere‹ (nehmen, ergreifen) (ebd.). Die Substantivierung Partizipation betont das Anteil-Haben von Subjekten an gesellschaftlicher Macht und Ressourcen, die im Rahmen von aktiven Handlungen (sich eines Teils habhaft machen) vollzogen werden. Gleichsam ist im Begriff etymologisch aber auch die passive Dimension impliziert: das Beteiligt-Werden als strukturell ermöglichte Option zur Partizipation einerseits und das Beteiligt-Sein im Sinne der Teilnahme von Subjekt/Gruppe an den Partizipationsgelegenheiten. Dem Begriff ist sowohl das gesellschaftliche Spannungsverhältnis zwischen Struktur und Subjekt/Gruppe inhärent als auch das Spannungsverhältnis zwischen den Aktivitätsleveln aktiv und passiv (siehe Abbildung 1). Partizipation ist also ein Verhältnisbegriff, der mit der Frage nach den Möglichkeiten des Anteil-Habens an gesellschaftlich erzeugten Ressourcen auch die Frage nach der gesellschaftlichen Verteilung der Ressourcen impliziert (Nieß 2016: 68).

*Abbildung 1: Spannungsverhältnisse des Partizipationsbegriffs I*



Quelle: eigene Darstellung, Satz: GrafikBüro Berlin

Partizipation und Beteiligung werden häufig synonym verwendet, ebenso wie Teilhabe, Mitwirkung, Mitbestimmung, Einbeziehung und andere, für die es jeweils

und in Abhängigkeit von der disziplinären Verankerung wieder eigene Bedeutungsschattierungen gibt. Der Begriff der Beteiligung meint im Kontext der partizipativen bzw. deliberativen Demokratie in der Regel »Bürgerinnenbeteiligung«, also die Beteiligung der Bürger\_innen eines spezifischen Raums an öffentlichen Planungen und Entscheidungen, die im Rahmen konkreter Verfahren realisiert wird (Nanz/Fritzsche 2012). Trotz dessen sich die vorliegende Forschung auch in Settings bewegt, die als »Bürgerbeteiligung« bezeichnet werden können, wird hier der Begriff Partizipation verwendet, um den Fokus für Diskurse jenseits von Programmatiken und Formaten zu lenken und die Perspektivität auf das Anteil-Haben und Anteil-Erlangen der Alltagsakteur\_innen an gesellschaftlichen Ressourcen zu öffnen. So kann schließlich auch eine spezifische Perspektivität der Sozialen Arbeit angelegt werden.

Der Begriff der Teilhabe wird ebenfalls vielfach synonym zum Begriff der Partizipation verwendet, ist jedoch eher ein normativer und sozialpolitischer Leitbegriff, der die Dimension gesellschaftlicher Ungleichheit betont (Nieß 2016: 69). Teilhabe an gesellschaftlichen Ressourcen wird hier als Gegenbegriff zur Ausgrenzung/Ausschließung von gesellschaftlichen Ressourcen verwendet (Bartelheimer 2007: 5). Mit Blick auf das gesellschaftliche Spannungsverhältnis zwischen innen und außen – oder auch Inklusion und Exklusion – fällt auf, dass mit dem positiven normativen Begriff der Partizipation in der Regel kein solcher Gegenbegriff, wie etwa Ausschließung/Ausgrenzung/Exklusion, verknüpft ist (Ahrens/Wimmer 2014: 182).

Mit dem folgenden Kapitel soll eine vertiefte begriffliche Grundlage für die vorliegende Arbeit geschaffen werden: Partizipation soll aus einem politikwissenschaftlichen, (stadt)planerischen, pädagogischen und sozialarbeitswissenschaftlichen Blickwinkel heraus definiert werden. Diese Diskursannäherung hat überdies die Funktion, für mögliche Wissensstandorte von professionellen Akteur\_innen in der Praxis zu sensibilisieren: Was unterscheidet das Partizipationsverständnis Sozialer Arbeit z.B. von dem der Planung? Aus den unterschiedlichen Perspektiven auf Partizipation wird deutlich, worin je nach Wissensstandort die Produktivität und Funktion des Partizipationsbegriffes liegen kann.

## 2.2 Politik und Partizipation

Ob die Aktionen der Letzten Generation, die Teilnahme an einer Friedensdemonstration, die Konsumverweigerung kritischer Konsument\_innen gegenüber Produkten global agierender Konzerne, die Teilnahme an einem Runden Tisch der Jugendpolitik, ob die Unterschrift unter der Online-Petition gegen die Anklage von Seenotrettungs-Aktivist\_innen im Mittelmeer, die Besetzung eines leerstehenden Hauses als Zeichen gegen die Krise der Wohnungspolitik oder der Gang in eine öffentliche Diskussionsveranstaltung zum Wiederaufbau historischer Fassaden in Innen-

städten – Formen von Partizipation jenseits des Wahlens und jenseits der Mitarbeit in Parteien gibt es auf vielfältige Art und Weise. Kein gesellschaftlicher Bereich ist denkbar, der nicht prinzipiell Ziel politischer Partizipationsbemühungen sein könnte (van Deth 2009: 141).

Dabei hat sich die Partizipationspraxis im historischen Verlauf stets gewandelt. In westlichen Demokratien ist seit Ende der 1960er Jahre eine Diversifizierung politischer Partizipationsformen sowie ein größerer gesellschaftlicher Diskurs zu verzeichnen. Ein zentraler Anlass zur Beschäftigung mit dem Thema der politischen Partizipation waren die »katastrophalen Erfahrungen der nationalsozialistischen Herrschaft und die Erkenntnis, dass demokratische Systeme wesentlich von der Mitwirkung ihrer Bevölkerung abhängen« (Alcántara et al. 2016: 9). Dominierten vormals eher auf das repräsentative System mit den konventionellen Formen des Wählens und der Mitarbeit in Parteien ausgerichtete Ansätze, formulierten Verba und Nie im Jahre 1972 die Frage »What is participation?« (Verba/Nie 1979, zit.n. Geißel 2012: 220) vor dem Hintergrund, dass die Bürger\_innen ein verändertes Beteiligungsverhalten zeigten. Insbesondere die unkonventionellen Beteiligungsformen wurden erprobt. Die mit den Neuen Sozialen Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland, etwa der zweiten Frauenbewegung, verbundenen Akteur\_innen forderten größere politische Einflussmöglichkeiten ein (Geißel 2012: 220). Sie haben sich »von unten« für einen Paradigmenwechsel gesellschaftlicher Politiken »von oben« eingesetzt. Davon unterschieden werden muss die Lage in der DDR. Dort bildeten die massiven Einschränkungen politischer Mitwirkungsrechte der Bevölkerung und die Verfolgung politisch Andersdenkender einen komplett unterschiedlichen Kontext. Die massiven Proteste der Bevölkerung artikulierten die Forderung nach grundlegenden Partizipationsrechten. Hier fand eine Demokratisierungsbewegung statt, die sich mit »Wir sind das Volk« 1989 auf den Straßen entlud und mit Forderungen nach einem Politikwechsel aus der Zivilgesellschaft heraus einherging.

Neben Regelungen auf Landesebene, dem Demokratisierungsschub durch die Sozialen Bewegungen in den 1960/70er Jahren sowie der Einführung erster Partizipationsmaßgaben im Städtebaurecht, waren es aber insbesondere die 1990er Jahre, die einen quantitativen und qualitativen Sprung im Bereich der unterschiedlichen Formen und Praxen politischer Partizipation jenseits der Wahlen mit sich bringen sollten (Geißel/Kersting 2014: 80). Zum einen kündigte der Paradigmenwechsel hin zum Neuen Steuerungsmodell eine veränderte Haltung der Verwaltungen gegenüber den Bürger\_innen an: sie wurden, zumindest den Idealen des New Public Managements zufolge, als »Leistungsverstärker im Modernisierungsprozess« (ebd.: 85) zu Kund\_innen umgedeutet. Zum anderen stieg in den 1990er Jahren erstmals der Handlungsdruck der Politik, etwas gegen die zunehmende Politikverdrossenheit der Bürger\_innen und die sinkende Wahlbeteiligung zu unternehmen. »Wahlrechtsreformen, direktdemokratische Optionen und diskursive Verfahren wurden

vor allem auf der kommunalen Ebene eingeführt und Stadtentwicklungsprozesse setzen und setzen immer häufiger auf partizipative Verfahren« (ebd.: 80). Nach dem ersten Entwicklungsschub durch die eingeforderten vermehrten Partizipationsrechte »von unten« lancierte die Politik gewissermaßen »von oben« einen zweiten Schub.

Politische Partizipation ist, dies wird insbesondere aus der historischen Be trachtung deutlich, eng gekoppelt an das politische System, in dessen Rahmen sie stattfindet. In einer Demokratie ist die Partizipation konstitutiv im Sinne des Regierens durch den *demos* angelegt. Und sie ist auch von ihr abhängig, denn ohne die Einflussnahme und die Einflussmöglichkeiten, die die Menschen eines gesellschaftlichen Systems auf die politische Sphäre haben, wäre der Kern des demokratischen Konzeptes ad absurdum geführt, denn »[w]er Demokratie sagt, meint Partizipation« (van Deth 2009: 141). »Where few take part in decisions there is little democracy; the more participation there is in decisions, the more democracy there is.« (Verba/Nie 1972: 1) Partizipation umfasst dabei in Abgrenzung zu einstellungsbezogenen Neigungen, beispielsweise der Vorliebe für politische Medi enformate oder dem unmittelbaren Interesse für ein politisches Thema, eben jene konkreten Verhaltensweisen, die das ›Regieren‹ durch die Bürger\_innen markieren (van Deth 2009: 141).

Die Beteiligung von Bürger\_innen erfährt insbesondere auf der kommunalen Ebene in den letzten rund 20 Jahren eine Konjunktur. Im Zuge dieser »vierte[n] Beteiligungswelle« (Roth 2017: 61) erscheint »der Ausbau kommunaler Beteiligungsangebote [...] vielen kommunal Verantwortlichen als intelligente Antwort auf unterschiedlichste Herausforderungen« (ebd.). Die kommunale Ebene ist demnach ein »Experimentierfeld« politischer Partizipation und der häufigste Ort für informelle Beteiligungsprozesse. So gilt Kommunalpolitik als weniger abstrakt und dafür greif- und nachvollziehbarer als die Landes-, Bundes- oder Europapolitik und entscheidungsverantwortliche Akteur\_innen sind für die Einwohner\_innen besser zu erreichen (Najemnik 2021). Aus Sicht der Kommunalwissenschaften stellt sich die kommunale Ebene überdies als »Bürgerkommune« den Modernisierungsanforde rungen des 21. Jahrhunderts:

»Dabei geht es nicht allein um responsive, dialogische, kommunikative und kooperative Beteiligung in demokratischen Entscheidungsprozessen, die in governance-geprägten Netzwerkstrukturen auf sehr unterschiedliche Weise erfolgen kann. Vielmehr setzt das populäre Leitbild der Bürgerkommune auf bürgerschaftliches Engagement auch zur Erschließung von Informationen und Ressourcen von privaten Akteuren sowie von Akteuren aus dem Dritten Sektor (Vereine, Verbände, Kirchen etc.) für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Bürgerbeteiligung und Bürgeraktivierung verbinden sich hier zu einer übergreifenden Modernisierungsstrategie, die auf die Ausbildung einer neuen

Partizipationskultur in der Bürgerkommune zur Optimierung des Gemeinwohls zielt.« (Bauer/Hajasch 2017: 18)

In der Literatur zu Beteiligung auf der kommunalen Ebene wird die Kommune häufig als »Rettungsanker der Demokratie« (Vetter 2011) positiv gerahmt. Diese Funktion ist ganz unmittelbar verbunden mit einem gemeinwohlorientierten Anspruch an die Politik. Der Fokus liegt auf der Mitverantwortung aller Bürger\_innen für die kommunale Gemeinschaft, auf der Entwicklung einer Beteiligungskultur. Durch Beteiligung sollen die politischen Entscheidungen näher an den Bedürfnissen der Einwohner\_innen ansetzen – ein Wissensschatz, den Verwaltung und Politik dadurch zu bergen versuchen, dass sie zuhören, wo »der Schuh drückt« (Klages/Vetter 2013: 6ff.). Roth (2017) zeigt auf, dass Kommunen nunmehr nicht alleinig auf punktuelle Beteiligungsgelegenheiten setzen, sondern deutliche Zeichen einer »stärkeren Institutionalisierung von Beteiligungsansprüchen und -garantien« (ebd.: 62) zu verzeichnen ist. »Ziel ist eine neue kommunale Partizipationskultur, in der alle Beteiligten, nicht zuletzt auch die Bürgerinnen und Bürger erwarten können, dass wichtige Entscheidungen nur mit Bürgerbeteiligung gefällt werden« (ebd.: 62). Auch, wenn es skeptische Stimmen gibt, die Lai\_innenpartizipation eher ablehnend gegenüberstehen, »wird anerkannt, dass Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich möglich, manchmal sinnvoll oder zumindest in bestimmten Bereichen auch erstrebenswert wäre« (Alcántara et al. 2016: 20). Es scheint »kaum ein Zurück hinter bereits etablierte Praxen und Bedürfnisse möglich« (ebd.: 21). Regierung ohne Berücksichtigung der Einwohner\_innen erscheint als ein Projekt von gestern.

### **2.2.1 Zwischen instrumentellem und normativem sowie engem und weitem Partizipationsverständnis**

In der begrifflichen Einordnung von Partizipation kann zwischen einem instrumentellen und einem normativen Partizipationsbegriff unterschieden werden (Hoecker 2006). Aus der instrumentellen Perspektive sind mit politischer Partizipation meist Tätigkeiten gemeint »die Bürger freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen« (Kaase 1996: 521). Politischer Partizipation werden hier drei Zwecke zugeordnet: Beeinflussung, Mitsprache sowie Meinungs- und Willensbildung, welche über ganz verschiedene Formen der Partizipation umgesetzt werden können (van Deth 2009: 145). Das normative Partizipationsverständnis beschränkt den Begriff nicht auf die Ebene konkreter Tätigkeit, sondern hier wird Partizipation zum Wert an sich. Hier wird die Betrachtung für die Selbstbestimmungsfunktion von Partizipation für das Subjekt in einer Demokratie geöffnet (siehe Tabelle 1).

*Tabelle 1: Vergleich des normativen und instrumentellen Partizipationsverständnisses*

Unterscheidungs-kriterium	Normatives Partizipations-verständnis	Instrumentelles Partizipationsverständnis
Begriff	Ziel und Wert an sich	Methode und Mittel zur Einflussnahme
Funktion	Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung	Regulierung gesellschaftlicher Konflikte [...]
Formen	Direktdemokratische Formen	Repräsentativ-demokratische Formen [...]
Reichweite	Politisch-soziale Teilhabe in möglichst vielen Lebensbereichen	Beschränkung auf politische Sphäre
Intensität	Prozessual	Punktuell
Politische Kompetenzen der Bürger_innen	Erwerb durch Bildung und partizipatorische Praxis	Urteilsvermögen, Engagementbereitschaft
Politische Apathie	Ergebnis konkreter Herrschaftsverhältnisse, Abbau durch Ausweitung der Partizipation	Empirischer Tatbestand, funktionell im Sinne der Systempersistenz

Quelle: Hoecker 2006

Während also unter politischer Partizipation im Sinne des instrumentellen Verständnisses punktuelle Gelegenheiten zur Mitwirkung und Beteiligung gemeint sind, orientiert das normative Verständnis politischer Partizipation auf die prozessuale Dimension gesellschaftlicher Teilhabe von Subjekten und Gruppen.

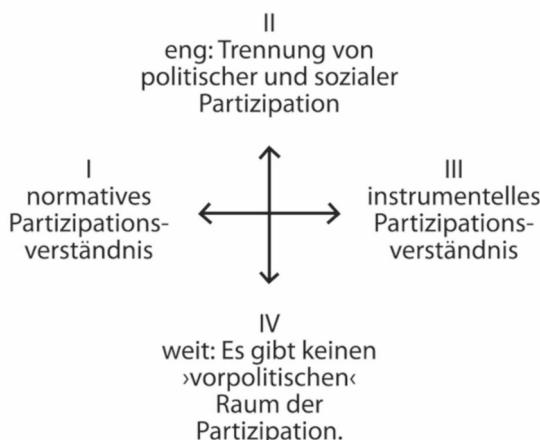
Es gibt eine weitere etablierte Unterscheidung im Begriffsverständnis: jene zwischen politischer und sozialer Partizipation (van Deth 2001) bzw. gesellschaftlicher Partizipation (Kersting 2008). Lange Zeit wurde der Partizipationsbegriff in der empirischen Partizipationsforschung vor dem Hintergrund verwendet, dass Partizipation auf Einflussnahme auf politische Entscheidungen abzielt und im engeren politischen Raum stattfindet. Obwohl Kaase (1992) schon zu Beginn der 1990er Jahre versuchte, einen erweiterten Partizipationsbegriff zu etablieren, da jede Form des Handelns prinzipiell eine politische Bedeutsamkeit haben könne (ebd.: 146), weichte die bis dahin geltende, eher instrumentelle, zweckrationale Fassung von Partizipation erst seit Ende der 1990er Jahre auf. Geißel und Penrose (2003: 4) betonen, dass seitdem auch Formen sozialer Partizipation in Beziehung gesetzt werden zur politischen Partizipation. Damit rückten auch Partizipationsformen aus dem privaten, vorpolitischen Raum in den Fokus der Betrachtungen. Während (Roßteutscher 2009) unter politischer Partizipation gemäß des instrumentellen Verständnisses Handlungen versteht, die explizit mit dem Ziel des Einflusses auf politische Ent-

scheidungen vorgenommen werden, ist »[s]oziale Partizipation [...] ein Sammelbegriff für eine Beteiligungsform, die in der Regel öffentliches, kollektives Handeln ohne direkte politische Motivation beschreibt, aber immer über die private Sphäre hinausreicht« (ebd.: 163). Kersting (2008) grenzt mit der Unterscheidung zwischen politischer und gesellschaftlicher Partizipation die Beteiligung an politischen Entscheidungen von gemeinwohlorientierter Selbsthilfe ab (ebd.: 21). Mit dem Begriff der sozialen/gesellschaftlichen Partizipation wird der Partizipationsbegriff also nochmals um konkrete Tätigkeiten erweitert, die sich nicht auf das politische System im engeren Sinne beziehen, sondern auf gesellschaftliches Engagement als »Massenphänomen« (Roßteutscher 2009: 163). Gleichsam wird die Funktion und Reichweite von Partizipation bei der Betrachtung sozialer Partizipation erweitert, denn es geht hier um weit mehr als Konfliktregulierung im politischen System, sondern mit der Betrachtung sozialer Partizipation wird die Dimension der Selbstorganisation, Selbstbestimmung, das soziale und demokratische Lernen betont und gesellschaftlichem Engagement eine demokratische Funktion zugewiesen (ebd.: 165ff.).

In Bezug auf die Unterscheidung zwischen politischer Partizipation und sozialer Partizipation (verstanden als Engagement) herrscht in der Partizipationsforschung jedoch keine Einigkeit. So stehen sich unterschiedliche Definitionen von Mainstream-Forschung einerseits und kritischer (z.B.) feministischer Partizipationsforschung andererseits gegenüber: Feministische Positionen greifen bewusst zurück auf Forschungsergebnisse zum bürgerschaftlichen Engagement, um Aussagen über den Bereich politischer Partizipation zu machen (Geißel/Penrose 2003: 13). Entgegen dem Bedenken, dass »ein sehr breiter Partizipationsbegriff empirisch schlecht handhabbar« (Fuchs 2006: 239) ist, erscheine es sinnvoll, die Praxis bürgerschaftlichen Engagements nicht aus dem Bereich politischer Partizipation auszuschließen. Denn bürgerschaftliches Engagement sei mehr als nur Engagement, insbesondere, wenn es mit protesthaften oder kommunikativen Formen der Aushandlung zwischen Zivilgesellschaft und Politiksystem einhergehe. So kann zivilgesellschaftlichem Engagement und Selbstorganisation ein hoher demokratischer Wert beigemessen werden. Das heißt, die Diskussion, ob es sich bei zivilgesellschaftlichem Engagement und Selbstorganisation um Formen politischer Partizipation handelt oder nicht, berührt Fragen des Begriffsverständnisses von Partizipation, das je nach Demokratieverständnis und empirischer/theoretischer Orientierung unterschiedlich bewertet wird (van Deth 2009: 143). Während Positionen, die sich für eine Trennung von politischer Partizipation und Engagement aussprechen, eher einen Partizipationsbegriff bemühen, der »im begrenzten Horizont politischer Institutionen und ihrer Funktionsträger« (Sauer 1994: 102) verbleibt, begründen Ansätze, die die Trennung verneinen, politische Partizipation tendenziell eher als Wert an sich und betrachten politische Aktivitäten damit »als [einen] integrale[n] Bestandteil des sozialen Lebens« (van Deth 2009: 143; Najemnik 2021: 23). Aus einer feministischen Perspektive erscheint die Ausklammerung

»expressive[r]« Handlungsweisen und Identitätsbildungsprozesse von Akteursgruppen als »vorpolitisch« (Geißel/Penrose 2003: 3) problematisch (Sauer 1994: 102f.). Denn, wenn sie als politisch gerahmt würden, könnten auch Politisierungsprozesse im nicht-öffentlichen Raum und die Frage nach der Konstituierung ihrer politischen Akteur\_innen in der Forschung zur politischen Partizipation vermehrt Berücksichtigung finden (Fuchs 2006: 239).

*Abbildung 2: Spannungsverhältnisse des Partizipationsbegriffs II*



Quelle: eigene Darstellung, Satz: GrafikBüro Berlin

Die Abbildung 2 verdeutlicht die hier skizzierten Spannungsfelder, in denen sich die Thematisierungen von Partizipation bewegen. Sie dient dazu, das unübersichtliche Terrain des Partizipationsdiskurses in einer für das Forschungsvorhaben angemessenen Weise zu sortieren. Auf diese Abbildung wird im Folgenden partiell Bezug genommen.

## 2.2.2 Typologien politischer Partizipation

Die folgenden Ausführungen geben einen Überblick über Typologien politischer Partizipation der vergleichenden politischen Partizipationsforschung. Das entsprechende Partizipationsverständnis ist eher das instrumentelle (Pfeil III in der Abbildung 2) und die Ausführungen beziehen sich größtenteils auf die politische Partizipation im engen Begriffsverständnis, verstanden als konkrete Einflussnahme auf das politische System (Pfeil II).

In der Forschung wird eine kontinuierlich wachsende Vielfalt an Formen und strukturell ausdifferenzierten Beteiligungsaktivitäten in den letzten sechs Jahrzehnten beobachtet (van Deth 2021). Begriffsbestimmungen von politischer Partizipation, die über die Erfassung verschiedener Formen und Aktivitäten formuliert werden, haben ihren Ursprung im vermehrten Aufkommen unkonventioneller Formen der Partizipation und damit der Pluralisierung an Möglichkeiten, zu partizipieren. Zu den Formen politischer Partizipation zählen demnach alle empirisch vorfindlichen Aktivitäten, die nicht-professionelle Akteur\_innen freiwillig mit dem Ziel der Einflussnahme in der politischen Arena ausüben bzw. die auf politische Akteur\_innen oder kollektive Probleme abzielen bzw. in einem politischen Kontext stattfinden oder politisch motiviert sind (ebd.).

Es gibt verschiedene Systematisierungen politischer Partizipation, die versuchen, die Vielfalt an empirisch vorfindlichen Formen und Ansätzen zu sortieren. Van Deth (2009) differenziert verschiedene Haupttypen bzw. Dimensionen von Partizipation, nämlich

- Wählen,
- Kampagnenaktivitäten,
- Kontaktieren von Behörden oder Politiker\_innen,
- Protestaktivitäten (und Neue Soziale Bewegungen)
- sowie Aktivitäten in freiwilligen Organisationen (wobei unklar bleibt, ob es sich hierbei um einen eigenen Typus politischer Partizipation handelt oder sich diese Tätigkeiten innerhalb einer der oben genannten Haupttypen einordnen) (ebd.: 147).

Eine typologisch orientierte Systematisierung von Formen politischer Partizipation schlagen Teorell, Torcal und Montero (2007) vor (siehe Abbildung 3). Hier wird unterschieden im Hinblick auf die Kanäle bzw. Richtungen der Partizipation (repräsentativ – extra-repräsentativ), also ob sich die Aktivität direkt auf das repräsentative System bezieht oder nicht, sowie den Charakter (exit-basiert – voice-basiert) der verschiedenen Aktivitäten, also Einflussmöglichkeiten, die genutzt werden können (exit) oder Aktivitäten, die Aufmerksamkeit erreichen sollen (voice). Der Ansatz berücksichtigt auch neuere Formen des »political consumerism« (van Deth 2009: 147), also den bewussten und zielgerichteten (Nicht-)Konsum als Form von politischer Partizipation, mit dem Menschen zu mehr sozialer und/oder ökologischer Gerechtigkeit beitragen wollen. Konsument\_innen wird hier eine aktive Rolle im Hinblick auf die Wahl für oder gegen bestimmte Wirtschafts- und Regierungspraktiken zugeschrieben (ebd.: 147; Micheletti 2003). Die vermehrt zu beobachtenden Online-Partizipationsformate gehören ebenso zu den empirisch vorfindlichen Erscheinungsformen politischer Partizipation (DIVSI 2014; Wilker 2019; Voss 2014). Und auch Tätigkeiten wie das Guerilla Gardening werden als Form politischer Par-

tizipation gefasst, solange sie Ausdruck der politischen Problembearbeitung sind und in einem politischen Kontext stattfinden bzw. politisch motiviert sind (van Deth 2021).

*Abbildung 3: Typologie von Formen politischer Partizipation*

		Benutzte Kanäle:	
		Repräsentativ	Extra-Repräsentativ
Charakter der Aktivitäten:	Exit-basiert	Wählen	Konsumentenbeteiligung
	Voice-basiert	nicht gezielt: Parteiaktivität	
		gezielt: Kontaktieren	

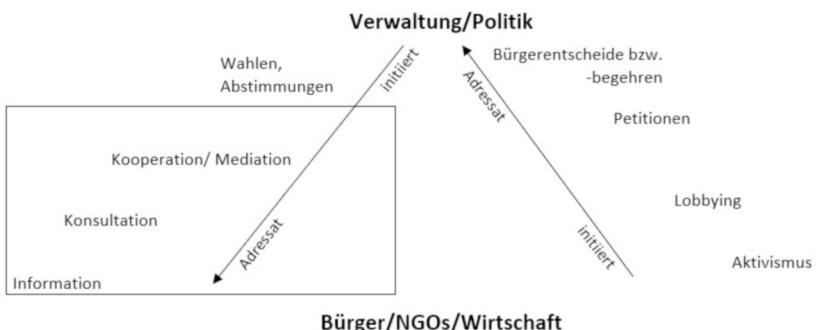
Quelle: Teorell/Torcal/Montero 2007: 341

Kubicek, Lippa und Westholm (2009) fokussieren wiederum die Richtungen, aus denen heraus ein Beteiligungsverfahren bzw. ein Partizipationsprozess initiiert wird (siehe Abbildung 4). Sie gliedern die Formen politischer Partizipation auf in jene, die in der Richtung top-down (also »von oben«) von Verwaltung und Politik ausgehen und in jene, die bottom-up (also »von unten«) von der Zivilgesellschaft aus initiiert werden. Diese Übersicht ist dienlich im Anliegen, die Bemühungen von Politik und Verwaltung (top) sichtbar zu machen, die Beteiligungsaktivitäten in Richtung der Adressat\_innen (down) initiieren sowie um zu zeigen, wie die Zivilgesellschaft (bottom) in Richtung der Verwaltung/Politik (up) über Aktivitäten einen Beitrag zur politischen Willensbildung leistet bzw. politische Entscheidungen zu beeinflussen versucht. Die für den spezifischen Kontext der Bürger\_innenbeteiligung relevanten Formen von Top-down-Prozessen heben Kubicek et al. hervor (Information, Konsultation, Kooperation/Mediation, siehe Abbildung 4). Die im Rahmen dieser Forschung ebenfalls untersuchten *intermediären* Formen veranstalterter Partizipation, die häufig von Akteur\_innen Sozialer Arbeit ausgerichtet werden, also jene Formen, die zwischen top-down und bottom-up angesiedelt sind (wie z.B. forenartige Veranstaltungen, die Verwaltung/Politik mit den Bewohner\_innen eines Quartiers zusammenbringen), finden sich in der Grafik jedoch nicht wieder.

In der Partizipationsforschung wird ferner unterschieden zwischen konventionellen und unkonventionellen Formen der Partizipation, also zwischen der »Beteiligung an Wahlen, [der] Mitarbeit in einer Partei oder [dem] Mandat in einem Parlament« einerseits und andererseits den »Aktivitäten in einer Bürgerinitiative, [der] Teilnahme an Demonstrationen, Unterschriftensammlungen oder auch häufig ille-

gale[n] Protestformen wie wilde[n] Streiks, Besetzungen, Blockaden, Gewalt gegen Sachen» (Fuchs 2006: 239). Kersting (2008) unterscheidet zudem u.a. zwischen verfassten und nicht verfassten Partizipationsformen, also zwischen Formen, die stark (Wahlen, Parteimitgliedschaft, Petitionen, Stadtteilräte u.a.) bzw. wenig/gar nicht institutionalisiert (Protest, Bürgerforen, Gemeindearbeit) sind. Zu den nicht-verfassten Beteiligungsformen zählen etwa all jene Formate, die nicht gesetzlich (z.B. im BauGB) vorgeschrieben sind. Darüber hinaus differenziert er zwischen konsultativen und dezisiven Formen – also jenen Formen, die eine Nähe zur politischen Entscheidungsfindung haben und bindend sind (wie z.B. Referenden oder gewählte Gremien) oder aber, die lediglich beratenden Charakter haben.

*Abbildung 4: Formen und Richtungen von Partizipation*



Quelle: Kubicek/Lippa/Westholm 2009: 19

Für die vorliegende Forschung ist die Spezifizierung von Alcantara et al. (2016) sinnvoll. Sie fokussieren auf informelle und deliberative Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung, die sie zusammenfassen als zeitlich befristete Prozesse, die an einem Gegenstand orientiert, konsensorientiert, entscheidungsorientiert, diskursiv, freiwillig und grundsätzlich offen und gleich für alle ausgerichtet sind (ebd.: 42). Die Ergebnisse sind selten rechtlich verbindlich. Einwohner\_innen haben in informellen Verfahren also grundsätzlich keinen rechtlichen Anspruch auf Beteiligung, jedoch soll ihnen die Möglichkeit gegeben werden, ihr Wissen, ihre Einschätzung in den Entscheidungsprozess einfließen zu lassen (ebd.: 16). In der Praxis sind dies häufig Formate wie die Planungszelle/Bürgergutachten, Bürgerpanel, Charette oder das Deliberative Polling (zu einer Beschreibung der einzelnen Ansätze siehe zusammenfassend (Sommer 2015: 488ff.), also dialogorientierte, deliberative Formate im engeren Sinne.

### 2.2.3 Ein Wort zum Qualitätsdiskurs politischer Partizipation

In der Praxis politischer Partizipation, insbesondere dort, wo unter dem Begriff »Bürgerbeteiligung« neue partizipative Formate entworfen werden, sind programmatiche Publikationen verbreitet, in denen Argumente, Qualitätskriterien und methodische Ansätze vorgestellt werden (Stiftung Mitarbeit 2013; Sommer 2021; Allianz Vielfältige Demokratie 2017; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2015). Das instrumentelle und normative Partizipationsverständnis fließen dort ineinander, wo für eine bestimmte Qualität partizipativer Praxis, verstanden als Partizipation im engeren Sinne argumentiert wird. In der wissenschaftlichen Literatur wird ebenso versucht, ›gute‹ von ›schlechter‹ Praxis zu unterscheiden (Sinning 2018). So mache »[d]ie Vielzahl der Beteiligungsinstrumente [...] eine Bewertung notwendig« (Kersting 2008: 33). Im Anliegen Praxis evaluieren zu können, werden vier »universelle« Kernbereiche von Qualität im Kontext politischer Beteiligungsverfahren vorgeschlagen:

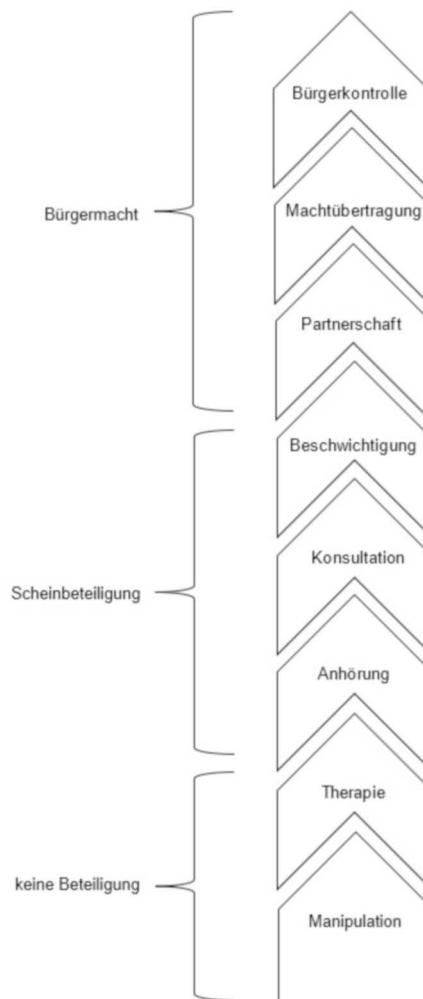
- »Offenheit und politische Gleichheit
- Machtkontrolle und Legitimität
- Rationalität und Transparenz
- Effizienz und Effektivität« (ebd.).

Mit Offenheit und politischer Gleichheit thematisiert Kersting die Frage der Inklusion (ohne den Begriff der Exklusion als Pendant direkt zu benennen). Qualität werde daran bemessen, wie der Abbau von Hierarchien betrieben und wie mit sozial oder technokratisch dominanten Sprecher\_innen umgegangen werde. Das Kriterium der Machtkontrolle und Legitimität fokussiert die Responsivität und die Nähe zu politischen Entscheidungen und fragt danach, wo sich das Verfahren zwischen Mitbestimmung und Konsultation bzw. Engagement verorten lasse. Unter dem Qualitätskriterium Rationalität und Transparenz sind die Kompetenz und die Kenntnisse der Bürger\_innen und der politischen Eliten gemeint. Transparenz von Expert\_innen, Verwaltung und Zivilgesellschaft über die Interessen und Argumente stärke die Gemeinwohlorientierung und den deliberativen Diskurs, der auf Argumenten, gegenseitigem Respekt, Empathie und Konsensorientierung beruhe. Mit Effizienz und Effektivität sind der Ressourceneinsatz und die Zielerreichung in Verfahren angesprochen (ebd.).

In der Qualitätsdebatte spielen auch die sog. Stufenleitern oder -modelle der Partizipation eine große Rolle, insbesondere das von Arnstein (1969) oder (in Bezug auf die politische Partizipation von Kindern und Jugendlichen) das von Hart (1997). Mittlerweile wird Arnsteins Modell für die aktuelle Debatte um die Qualität von Partizipation etwa von Rohr (2018) adaptiert und angepasst. Für Sommer (Bipar 2018) ist die Stufenleiter von Sherry R. Arnstein nicht nur ein Modell zur Klassifikation von

Bürgerbeteiligungsverfahren, sondern auch ein Analysetool für die Qualität von Beteiligungsverfahren, insbesondere gemessen an der Beteiligungstiefe. Die Stufenleiter besteht hier aus acht Stufen (siehe Abbildung 5) und bildet Beteiligungsverfahren von der Manipulation über konsulative Formen bis hin zur zivilgesellschaftlichen Selbststeuerung ab.

Abbildung 5: Stufenleiter der Partizipation



Quelle: Bipar 2018: o.S.

Auch wenn, wie Sommer betont, die Stufenleiter in ihrer ursprünglichen Form nur noch selten vorkomme, findet sie sich jedoch wieder in analytischen Modellen zur beschreibenden und kritischen Einordnung von Partizipationsprozessen. Denn es gelinge so, den Fokus einerseits auf die Intention der Initiiierenden des Prozesses zu lenken als auch auf die Notwendigkeit, inhaltlich genauer auf Verfahren und deren Entscheidungsrelevanz zu schauen (ebd.).

Mit programmatischer Literatur ist immer schon eine Wertung im Hinblick auf ein normatives Partizipationsverständnis mittransportiert, da sie Partizipation nicht nur beobachtend empirisch erforscht, sondern Partizipation mit Blick auf eine spezifische Qualität in der Praxis umzusetzen hilft. Die Kongruenz von normativem Anspruch und instrumenteller Praxis wird dort antizipiert; gleichsam wird die bestehende Praxis als Experimentierfeld betrachtet, das einer kritischen Perspektive im Hinblick auf die Qualität von Partizipation unterzogen werden sollte. Der Fokus auf konkrete Beteiligungsinstrumente, die es zu verbessern gilt, bringt jedoch auch eine Verschiebung des Partizipationsdiskurses mit sich: weg vom Fokus auf »*Teilhabe* am gesellschaftlichen Reichtum hin zur *Teilnahme* an sozialen, politischen und kulturellen Zusammenhängen, Prozessen und Veranstaltungen« (Ahrens/Wimmer 2014: 176, Herv. i. O.). In kritischer Perspektive werden die Effekte dieser Fokussierung auf Formate mit Konfliktvermeidung und Konsensorientierung beschrieben, wenn Partizipation in erster Linie als Paradigma politischer Steuerung verstanden wird:

»Versteht man Demokratie nämlich nicht einfach als formales Abstimmungsverfahren, als etwas längst Routine Gewordenes, sondern grundsätzlicher im Sinne der neueren politischen Philosophie als eine Form, die sich über die Etablierung neuer Dissense permanent wandelt und immer wieder neu erfunden werden muss, dann fällt im Kontrast auf, wie sehr mit dem Gebrauch des Partizipationsbegriffes eine Neigung zum Konsensualen einhergeht und wie häufig er dazu eingesetzt wird, Konflikte strategisch gezielt zu unterlaufen.« (Ebd.)

Je nach Perspektive herrscht zwischen den Begriffen Demokratie und Partizipation eine konfliktreiche Spannung, die es im Folgenden mit Blick auf die politiktheoretischen Perspektiven auf Partizipation etwas näher zu betrachten gilt.

## 2.2.4 Politiktheoretische Perspektiven auf Partizipation

In der Demokratietheorie gibt es unterschiedliche Vorstellungen zur Bedeutung, zum Umfang und zur Ausgestaltung von Partizipation. »Die jeweilige normative Sichtweise bestimmt, was als Beteiligung angesehen wird, welche Fragestellungen im Zusammenhang mit Beteiligung als wesentlich angesehen werden, und sie steuert die Interpretation von Beteiligungsbefunden vor dem Hintergrund der Erwar-

tungen, die an Beteiligung gestellt werden.« (Vetter/Remer-Bollow 2017: 34f.) Im Folgenden soll Partizipation insbesondere in jenen demokratietheoretischen Positionen kurзорisch verortet werden, die Partizipation als einen Wert an sich betrachten. Trotz der massiven Zunahme an Beteiligungspraxis und einer wachsenden Zahl an programmatischen Texten und methodischen Ansätzen, steht eine umfassende und gemeinsame Einordnung der Praxis vor dem Hintergrund ihrer gesellschaftstheoretischen Einbettung, praktischen Umsetzung oder bezüglich ihres transformatorischen Potenzials noch aus (Alcántara et al. 2016: 19). Gemein ist diesen Ansätzen die Überzeugung, »dass eine um deliberative Elemente erweiterte Demokratie den [...] Krisensymptomen bestehender demokratischer Systeme erfolgreich begegnen kann« (ebd.). Nanz und Leggewie (2016) betonen das Potenzial der »Konsultativen« (also der partizipationsintensiven konsultativen und deliberativen Form von Demokratie). Eine so verstandene Demokratie bündelt die »Weisheit der Viele« (Surowiecki 2005) im Sinne eines Schlüssels zur Behebung der vielfältigen Erklärungs- und Vermittlungsprobleme gegenwärtiger Demokratien (Nanz/Leggewie 2016). Im Gegensatz zu elitistischen, ökonomischen oder pluralistischen Demokratietheorien, welche ein tendenziell eher »restriktiveres und instrumentelles Verhältnis zur Demokratie haben« (Alcántara et al. 2016: 20), sind es insbesondere jene Ansätze normativer Demokratietheorie, die als partizipativ (Pareman 1974; Barber 1994) und deliberativ (Habermas 1996; Fishkin 2009) bezeichnet werden können, sowie Ergänzungen und Kritiken vonseiten emanzipatorischer/radikaler Demokratietheorien, die alle eine möglichst vielseitige und weitreichende Beteiligung am Gemeinwesen einfordern (Alcántara et al. 2016: 20). Hier wird »die Möglichkeit der politischen Mitgestaltung [...] als logische Verlängerung des grundlegenden individuellen Selbstbestimmungs- und Entfaltungsrechts auf die Ebene der Gesellschaft und der Politik verstanden« (ebd.: 21). Partizipation und das Konzept der Demokratie sind hier eng miteinander verbunden und mit normativen Annahmen einer Herrschaft des *demos* verknüpft.

Im Folgenden sollen Aspekte von Ansätzen partizipativer, deliberativer und kritischer Demokratietheorie herausgegriffen werden. Dies geschieht im Ansinnen, spezifischen Annahmen und Figuren nachzuspüren, wie etwa diskursethische Fragen oder Konturierungen von Gemeinwohl und dem Stellenwert des Konflikthaften, die auch in der hier untersuchten Praxis aufgeführt und verhandelt werden.

#### **2.2.4.1 Deliberative Demokratietheorie: Habermas**

Habermas (1990; 1992) hat mit seinen Ausführungen zum Konzept der Öffentlichkeit eine deliberative Demokratietheorie formuliert, die sich breit etablieren konnte (Schaal/Ritzi 2009: 7). Sie ist verknüpft mit der Erwartung der Verbesserung politischer Entscheidungen durch diskursive Formen von Öffentlichkeit (Lietzmann 2016). Sein Modell der deliberativen Demokratie im Sinne einer »[p]roceduralized popular sovereignty [...] [goes] hand-in-hand with the image of a decentered society«

(Habermas 1996: 27). Es benötige Diskursarenen und Beratungsforen, um moralische und ethische Fragen öffentlich zu diskutieren und damit die Möglichkeit zur Partizipation zu geben. Die kommunikativen Freiheiten und Praktiken demokratischer Willensbildung dienen dabei »als eine Methode zur Erzeugung von Legitimität aus Legalität« (Habermas 2005: 109). In »Faktizität und Geltung« (1992) stellt er die Frage, wie eine Institutionalisierung des Prinzips diskursiver Konfliktlösung in modernen Gesellschaften gelingen kann. Eine Lösung sieht Habermas in der Selbstgesetzgebung der Bürger\_innen. Das Diskursprinzip wendet er hier also im Sinne eines Demokratieprinzips für den politischen Raum an.

Öffentlichkeit stellt sich für Habermas als ein Raum des rationalen und verständigungsorientierten Handelns dar. Die Öffentlichkeit ist Produzentin von (De-)Legitimationsprozessen in Richtung des Zentrums im Sinne der administrativen und parlamentarischen Strukturen. Die Öffentlichkeit thematisiert also gesellschaftliche Problemlagen und wirkt als Korrektiv auf das politische System ein. Sie besitzt demnach kommunikative Macht. Ein demokratisches Gemeinwesen ist auf eine kritische Öffentlichkeit angewiesen, deren »eingespielte[...] Routinen [müssen] für erneuernde Anstöße aus der Peripherie offen bleiben« (Habermas 1992: 433).

Für Habermas ist der rational motivierte Konsens Ziel von öffentlichen Auseinandersetzungen. Unter einem gerechten Diskurs wird hier der Austausch von Argumenten zwischen sprech- und handlungsfähigen Menschen verstanden. Sein Diskursmodell ist demnach als konsensorientiert zu bezeichnen. Demokratische Entscheidungen könnten nur dann getroffen werden, wenn sie einen Bezug zur Argumentationspraxis der »idealen Sprechsituation« (Habermas 1990: 40) herstellten. Demokratische Diskurse als herrschaftsfreie Diskurse vollzögen sich demnach argumentativ, dürfen niemanden ausschließen und niemanden privilegieren (seien also inklusiv und öffentlich), sollten sich ganz auf den Austausch von Argumenten beziehen und keinen äußeren oder inneren Zwängen gehorchen. Schließlich bedürften die Diskurse letztlich einer Mehrheitsentscheidung (die im besten Falle konsensual sei und jederzeit wieder diskutiert werden könne) (Habermas 1992: 369ff.). Das Konsensprinzip sowie die Diskursregeln des rationalen, fairen Austauschs »auf Augenhöhe«, moderiert von einer allparteilichen Moderationsinstanz, sind in der Praxis ganz zentral vertreten und finden sich in zahlreichen anwendungsbezogenen Publikationen.

### 2.2.4.2 Partizipatorische Demokratietheorien: Pateman und Barber

Die partizipatorischen Demokratietheorien, für die etwa Pateman (1974) und Barber (1994) stehen, weisen Überschneidungen zur deliberativen Theorie von Habermas auf. In diesen jedoch wird der Stellenwert der Partizipation als Eigenwert explizit hervorgehoben. Er besteht darin, möglichst viele Menschen auf vielfältige Art und Weise in politische Entscheidungsprozesse einzubeziehen (Alcántara et al. 2016: 39). Nur eine Demokratie, welche die Bürger\_innen oft und weitreichend beteilige, sei

eine gute Demokratie. So könne auch das Aufkeimen antidemokratischer Einstellungen verhindert werden (Najemnik 2021).

Wesentlich für eine »starke Demokratie« (Barber 1994) sei die Idee der »sich selbst regierenden Gemeinschaft von Bürgern, die weniger durch einheitliche Interessen vereinigt sind als durch staatsbürgerliche Erziehung, und die eher aufgrund ihrer staatsbürgerlichen Einstellungen und partizipatorischen Institutionen als durch ihren Altruismus oder ihre Gutmütigkeit die Fähigkeit erworben haben, einen gemeinsamen Zweck zu verfolgen und nach dem Gegenseitigkeitsprinzip zu handeln« (ebd.: 99). Partizipation geht hierbei also weit über das repräsentative Wählen hinaus (Vetter/Remer-Bollow 2017: 30) und erschöpft sich nicht in Formaten, Anlässen oder gesetzlichen Grundlagen, sondern stellt sich als Kulturaufgabe dar, die bis in die Netze des Alltäglichen hinein reicht. So zielt diese Demokratietheorie auf Problemlösung »durch den partizipatorischen Prozeß fortwährender, direkter Selbstgesetzgebung sowie die Schaffung einer politischen Gemeinschaft, die abhängige, private Individuen in freie Bürger und partikularistische wie private Interessen in öffentliche Güter zu transformieren vermag« (Barber 1994: 146, Herv. i. O.). Prägnant ist hier die Gegenüberstellung von privaten Partikularinteressen einerseits und Gemeinwohl andererseits; dieses Spannungsverhältnis, welches sich im partizipativen Prozess in Richtung gemeinwohlorientierter Lösungen verschieben soll, ist zentral für die partizipatorische Praxis, die auch im Rahmen dieser Forschungsarbeit thematisch wird und sich (nicht nur) in den Diskussionen zu Initiativen erschöpft, die unter der Bezeichnung NIMBYs<sup>1</sup> verhandelt werden (Menzl 2014). Barber geht ebenso wie Habermas auf Sprechsituationen partizipatorischer Aushandlung ein, die er jedoch anders konnotiert und neben Hören, Denken, Reden, Handeln, Reflektieren auch die emotionale Seite des Fühlens integriert (Barber 1994: 175).

Auch für Patemans partizipative Demokratietheorie (1974) steht die Ausweitung von partizipativen Möglichkeiten im Fokus, die ebenfalls bis in die Ebene der Selbstverwaltung hineinreichen. So könne Entfremdungstendenzen entgegengewirkt werden. Partizipation sei jedoch nur im vollumfänglichen Sinne durch ein ausgeglichenes Machtverhältnis und damit Gleichheit ausgezeichnet: Volle Partizipation nach Pateman ist »a process where each individual member of a decision-making body has equal power to determine the outcome of decisions« (Paterno 1970: 71, zit.n. Labitzke 2016: 48). Somit ist ein kritisches Korrektiv in die Theorie eingebaut, wonach unterschieden werden muss zwischen Momenten voller und partieller Partizipation. Letztere ist immer dann der Fall – wie in der Regel bei konsultativen Beteiligungsverfahren – wenn die letztendliche Entscheidung nicht in der Hand der Gemeinschaft liegt.

Die Potenziale partizipatorischer Demokratietheorien liegen in der vermehrten Möglichkeit der Partizipation, in der Vervielfältigung der Formen, womit letzt-

---

<sup>1</sup> NIMBY steht für engl. »Not in my Backyard«, dt. »Nicht in meinem Hinterhof«.

lich auch der Glaube an ein Mehr an effektivem politischen Handeln einhergeht, an eine bessere Legitimität von Entscheidungen, an die Identifikation der Beteiligten mit dem Beteiligungsgegenstand und dem -ergebnis. Partizipatorische Demokratietheorien bieten damit vornehmlich Anknüpfungspunkte für dienstleistungstheoretische Bezugnahmen: Verwaltungshandeln und Planungspraxis würden durch Partizipation bürger\_innennäher, passgenauer, wartungsärmer und letztlich kostengünstiger.

### **2.2.4.3 Emanzipatorische/Radikale Demokratietheorien: Benhabib, Rancière sowie Laclau und Mouffe**

Diskurse aus einer kritisch-emanzipatorischen Perspektive verweisen dagegen u.a. auf die paradoxalen Folgen, die mit Partizipation vor der Folie einer an Konsens orientierten Postdemokratie (Jörke 2011; Meyer 2011) einhergingen. Ansätze der neuen politischen Philosophie, zu der die Arbeiten von Benhabib (1995), Rancière (2002) oder Laclau und Mouffe (1991) gezählt werden können, setzen sich kritisch in Bezug zu konsensorientierten Verfahren. Demokratie kann in diesen Ansätzen eher verstanden werden als eine »Form, die sich über die Etablierung neuer Dissense permanent wandelt und immer wieder neu erfunden werden muss« (Ahrens/Wimmer 2014: 176).

Eine Konfliktlinie betrifft die impliziten Voraussetzungen des Konzepts von Öffentlichkeit, wie sie etwa bei Habermas angelegt sind: eine funktionierende Öffentlichkeit setze voraus, dass es weitgehend machtfreie Beziehungen zwischen den Anwesenden gebe: Deliberation erfordert Augenhöhe. Zwischen der emphatischen Betonung von Offenheit und Gleichheit und den im Kontext gesellschaftlicher Ungleichheit hervorgebrachten Praxisformen liegt jedoch ein Unterschied. So ist die Diskursethik Habermas' moralphilosophischen Einwänden ausgesetzt, etwa von Benhabib (1995), die feststellt, dass faire Argumentation nach Habermas die universale Achtung der Gesprächspartner\_innen zur Voraussetzung habe. Dies bergen problematische Implikationen, etwa, wenn diese Achtung als Maßstab für die Bewertung der Kompetenz (und letztlich Akzeptanz) der Gesprächspartner\_innen in einem Gespräch herangezogen werde. Schwierig sei ferner die Reproduktion anti-egalitärer Positionen und Auffassungen der Ungleichheit, wenn diese als rational begründet im Diskurs platziert würden (ebd.). Betont wird also die Ebene der Macht, die in Situationen ungleicher Diskutant\_innen nicht ausgeblendet werden könnte, und die damit einhergehenden potenziellen ungleichheitsreproduzierenden Effekte einer Programmatik der »Offenheit für alle«, die in ihrer emphatischen Betonung in der Praxis veranstalteter Partizipation breit vertreten ist.

Eine Perspektive, die mit dem Ideal einer Sprechsituation auf Augenhöhe radikal bricht, nimmt Rancière (2002) ein. So sei davon auszugehen, dass Sprechsituationen mit massiven Verständigungsproblemen zwischen Herrschenden und Beherrschten einhergingen. Der Typus von Sprechsituation, der Ungleichheit re-

produziere und von Rancière als »Unvernehmen« bezeichnet wird, zeichnet sich dadurch aus, dass dort »einer der Gesprächspartner gleichzeitig vernimmt und auch nicht vernimmt, was der andere sagt« (ebd.: 9f.). So trügen etwa staatlich agierende Akteur\_innen (die Rancière als Polizei bezeichnet) die implizite Ordnung weiter und bestimmten, wie zu sprechen sei und welche Worte »Lärm« seien. Politisch in seinem Sinne sei partizipative Praxis erst dann – und nur dann –, wenn es eine »Unterbrechung der einfachen Wirkungen der Herrschaft der Reichen« (ebd.: 24) gebe, »wenn die natürliche Ordnung der Herrschaft unterbrochen ist durch die Einrichtung eines Anteils der Anteillosen« (ebd.). Politik, verstanden als die Praxis der Verschiebung gesellschaftlicher Ressourcen zugunsten der Anteillosen, unterwandere also die polizeiliche Ordnung. Politik bestehe in der »Demonstration des Dissenses als Vorhandensein zweier Welten in einer einzigen« (Rancière 2008: 33). Das bedeutet umgekehrt, dass in einer an Konsens orientierten Demokratie, für ihn einer »Postdemokratie«, Ausschließung und Exklusion geläufige Praxisformen darstellten. Als Beispiel nennt Rancière die Meinungsumfrage (Rancière 2002: 112f.), eine »paradigmatische Verkörperung dieser pazifizierenden Operation« (Hildebrand 2018: 17), welche »die Illusion einer vollständigen Darstellbarkeit des *populus* als bloße Summe individueller Präferenzen« schaffe (ebd.).

Rancières emanzipatorischer Politikbegriff positioniert sich für die Beseitigung einer ungleichen Ordnung. Dieser enge Fokus auf die Wirkung, die im politischen Kampf für die Anteillosen bei gleichzeitiger ideologischer Nicht-Zuordnung erzielt werden kann, steht nicht unwidersprochen. So kritisiert Hildebrand Rancières Position zum politischen Handeln genau für dessen Fokussierung auf die Anteillosen, ohne das Soziale und das Politische im Zusammenhang zu sehen: »Dass sich ein polizeiliches Regime eben nicht nur im Namen der Gleichheit herausfordern lässt, die Ungezählten ihre Unzählbarkeit auch in Formen ausdrücken, die den egalitären Zielen Rancières [...] zuwiderlaufen, führen derzeit etwa rechtspopulistische Parteien vor.« (ebd.: 20) Gerade vor dem Hintergrund populistischer Fakenews, die zu Dissens anreizen und gleichsam Gleichheit einzuschränken trachten, ermögliche es Rancières Ansatz nicht, auf emanzipatorischer Politik zu bestehen und gleichsam restaurative und anti-emanzipatorische Politik nicht aus dem Blick zu verlieren (ebd.). Das Potenzial für die vorliegende Arbeit besteht in Rancières Ansatz aber darin, den Unterschied zwischen emphatisch betonter Partizipation einerseits und einer eher praxisorientierten Gebrauchswertperspektive von Situationen vonseiten der Anteillosen andererseits ausmachen zu können: wird eine Situation veranstalteter Partizipation zu einer Ressource für die Anteillosen und verschiebt sich damit die gesellschaftliche Macht- und Ressourcenverteilung oder wird dies bisweilen im Modus von Legitimationspolitiken lediglich rhetorisch behauptet? Der enge und sehr spezifische Politikbegriff Rancières, der Politik von Polizei unterscheidet, ist als kritische Perspektive insbesondere für Positionen von Relevanz, die für Ungleichheit und Ausschließung sensibilisiert sind. Sie kann verhelfen, legitimati-

onssichernde Praxisformen der, in den Worten Rancières, Polizei analytisch in den Fokus zu nehmen.

Laclau und Mouffe (1991) schlagen mit ihrer *Theorie der radikalen Demokratie* ein neomarxistisches und gramscianisches Begriffsrepertoire von Politik, Öffentlichkeit und Partizipation vor. Mit Bezug zu Gramsci treten all jene hegemonialen Herrschaftsverhältnisse in den Blick, die Gruppen von Menschen unterdrücken. Mittels einer poststrukturalistischen Perspektive auf die Kontingenz von Konstruktionen darüber, was hegemonial als legitim/illegitim gilt, wollen sie zeigen, wie Setzungen (Normen, Werte, Gesetze, Diskurse) von herrschenden Akteur\_innen als situiert, relational und damit potenziell veränderlich angesehen werden können. Sie formulieren soziale Kämpfe und Konflikte als unabdingbar für die Demokratie. So könne »[j]ede hegemoniale Ordnung, jede Fixierung von Sinn und Identität [...] von kontrahegemonialen Verfahrensweisen in Frage gestellt werden, d.h. von Verfahrensweisen, die versuchen werden, die bestehende Ordnung zu desartikulieren, um eine andere Form von Hegemonie zu installieren« (Mouffe 2007: 27). Die (etwa in Sozialen Bewegungen mobilisierte) Zivilgesellschaft sei demnach das Pendant zu etablierten, institutionellen politischen Strukturen. Als demokratisch wird bei Laclau und Mouffe die Festlegung auf Dissens gerahmt. Der Theorie liegt demnach ein Machtbegriff zugrunde, der Hegemonie, Dominanz und Gewalt in modernen pluralistischen Demokratien nicht verneint, sondern anerkennt und eben aus diesem Befund heraus die Relevanz eines »establishment of a set of institutions through which they can be limited and contested« (Mouffe 1996) herausstellt. Demokratie erscheint als nie abgeschlossener Prozess, der verlangt, sich über die Zusammenhänge von Herrschaft immer wieder neu zu verständigen. Dabei gehen Laclau und Mouffe jedoch über die Fokussierung auf klassenbedingte Unterdrückung, wofür der marxistische Hegemoniebegriff Gramscis steht, hinaus. Aus einer poststrukturalistischen Perspektive kritisieren sie den ökonomischen Determinismus Gramscis und »befreien« das Hegemoniekonzept von diesen ›Resten‹ eines ökonomischen Essentialismus: Hegemonie definieren sie als die Expansion eines Diskurses zu einem dominanten Horizont sozialer Orientierung« (Glasze/Mattissek 2009: 160). Diese ›Entledigung‹ fußt auf der diskursanalytischen Fundierung der Theorie: Ihr weiter Diskursbegriff vermag es, Soziales und Diskursives miteinander zu verknüpfen und differenztheoretisch zu denken (Laclau/Mouffe/Hintz/Vorwallner 2006). Ihre Perspektive sei zwar nicht radikalkonstruktivistisch – sie verneinten nicht die Existenz einer Welt jenseits der Diskurse – aber ihr gemäß ist die Welt für die Menschen nur dann relevant, wenn sie diskursiv (und damit zusammenhängend auch materiell) mit Sinn versehen wird (Glasze/Mattissek 2009: 160). Das Soziale ist demnach immer brüchig und kontingent und Herrschaft lasse sich dementsprechend auch immer nur vorläufig aufbauen und festigen. Demokratie sei daher herausgefordert, sich immer wieder neu zu begründen (Nonhoff 2007).

In Bezug auf die Analyse von Situationen veranstalteter Partizipation kann mit Laclau und Mouffe sowohl die hegemoniale als auch die gegenhegemoniale Herstellung von Sinn als diskursive Praxis im Vollzug der Situation in den Blick genommen werden. Um eine ungleichheitssensible Inblicknahme von Praxis vor dem Hintergrund der Frage nach sozialer Ausschließung gewährleisten zu können, wird es jedoch nicht reichen, lediglich auf gegenhegemoniale Praktiken kollektiver Akteur\_innen aus sozialen Bewegungen zu blicken. So wird auch der in ›kleinen Widerständen‹ artikulierte Dissens einzelner Akteur\_innen, der über klassen- und alltagsweltbezogene Erfahrungen sich bildet und in keinen kollektiven gegenhegemonialen Diskurs zu münden scheint, mit einbezogen.

Zusammenfassend ergibt sich angesichts der Betonung des Konsensualen in den etablierten Theorien (gegenüber dem in den kritisch-emanzipatorischen Theorien beanspruchten Dissensualen) mit Blick auf die hier untersuchten Situationen veranstalteter Partizipation die Frage, wie einerseits der positive Partizipationsbegriff und die damit einhergehende Orientierung an gemeinwohlorientiertem Konsens konkret aufgeführt und hergestellt werden und wie andererseits Dissens situativ aufgeführt und verhandelt wird. Denn angesichts der Kontrafaktizität der idealen Sprechsituation (Alcántara et al. 2016: 38) muss es Brüche und Grenzbearbeitungen des Konsensualen/Dissensualen in den Situationen geben, die analytisch greifbar werden. Die Herstellung von Konsens erscheint als hegemoniale Praxis der Formung des Diskurses, die über Schließungsprozeduren im Sinne von Unterscheidungen zwischen rational/irrational, richtig/falsch, wichtig/unwichtig etc. funktioniert. Zentral dabei ist auch der Fokus auf die Kompetenzanforderungen an die Subjekte in Settings deliberativer Demokratieformate im Sinne einer spezifischen Anrufungspraxis sowie die Verknüpfung des Diskursiven mit der materiell-methodischen Inszenierung.

## 2.3 Stadtplanung und Partizipation

Städte sind Kulminationspunkte des Sozialen, Agglomerationen verschiedener Lebensentwürfe, Räume diverser Architektur, ausdifferenzierter Netzwerke, kultureller Nischen, Zufluchtsorte. Sie verstehen sich als Katalysatoren von Wissen, als Labore der Zukunft. Städte konkurrieren entlang neoliberaler Marktlogiken im globalen Wettbewerb miteinander. Gleichsam sind sie Auffangbecken der Subalternen und Verstärker sozialer Ungleichheit. Wie sehen Perspektiven auf die Planung und Gestaltung von Städten aus, die Partizipation einen eigenen Stellenwert einräumen?

Das Verständnis von Stadtplanung hat sich in den letzten Jahrzehnten gewandelt. Einer der Auslöser, zunächst in den USA, dann auch in Europa, war Jane Jacobs mit ihrem Buch »The Death and Life of Great American Cities« (1992[1961]). An ei-

ner Stelle schreibt sie, die Bürger\_innenversammlungen in New York ethnografisch begleitet hat, über die verheerenden Fehler in der Stadt- und Raumplanung:

»So many of the problems need never have arisen. If only well-meaning officials in departments of the city government or in freewheeling authorities knew intimately, and cared about, the streets or districts which their schemes so vitally affect—or if they knew in the least what the citizens of that place consider of value in their lives, and why. So many of the conflicts would never occur if planners and other supposed experts understood in the least how cities work and respected those workings.« (ebd.: 406)

Jacobs sah in dichten, historisch gewachsenen Quartieren die Basis lebendiger und sicherer öffentlicher Räume. Indem sie die Bewohner\_innen in den Mittelpunkt stellte, die aus Slums vertrieben und in neue Hochhaussiedlungen umgesetzt werden sollten, gab sie auch Kritiken an den sozialen Folgen moderner Wohnungspolitik Raum (Kress 2015). Jacobs Schrift hat auch in der Bundesrepublik das Verständnis von Stadtplanung verändert. Der Paradigmenwechsel im Planungsverständnis der Stadtplanung in der BRD wurde u.a. eingefordert durch den »Widerstand gegen modernistische Stadtzerstörung« (Häußermann/Läpple/Siebel 2008: 272). Hier war man überzeugt, »daß man die Planer und die Verwaltung nicht einfach ohne jegliche Mitwirkung machen lassen könne, was sie wollten« (ebd.). Aus bürgerlichen Kreisen wurde der Schutz historischer Bausubstanz eingefordert, der der Stadtsanierung nicht zum Opfer fallen sollte, sowie aus kritisch-studentischen Milieus, die sich für Altbausubstanz als günstigen Wohnraum und gegen Verdrängung einsetzten (Büro für Stadtsanierung und soziale Arbeit Berlin-Kreuzberg 1971). Wegweisend in den 1970er Jahren war auch die Kritik von Burkhardt (2004), der die Planungspraxis als an den Bedürfnissen der Bevölkerung vorbei kritisierte. Seine »Beobachtungen der Machtverquicken von Planer\*innen sind scharfsinnig und – wie sich auch später noch zeigen wird – in vielen Punkten visionär. Er erkannte bereits damals, dass die Gestaltungsmöglichkeiten von Beteiligten in den von der Planungstheorie entwickelten Partizipationsverfahren zur reinen Organisation von Zustimmung verkommen« (Dzudzek 2017: 163). In der kritischen Stadtforschung waren/sind es insbesondere die von einer neomarxistischen Haltung geprägten Arbeiten von Lefèvre (1996) und Harvey (2008), die den Topos »Recht auf Stadt« und damit die Forderung nach partizipativer und sozial gerechter Planungspraxis beförderten bzw. befördern (Kühl 2019). Damals in den 1970er Jahren wie heute stellen Vertreter\_innen kritischer Positionen die Frage, wem die Stadt gehört und fordern ein, »die politischen Dimensionen des Städtebaus anzuerkennen, die sich weder durch architektonische oder städtebauliche Gestaltung, noch durch technokratische (Beteiligungs-)Verfahren eliminieren lassen« (Gribat 2021).

Der Diskurs, wie Stadt- und Raumplanung kollaborativ gestaltet und damit demokratisiert werden kann, verbreiterte sich sukzessive (Healey 1997; Siebel 2010; Ipsen 2010) und Partizipation/Beteiligung wurde begrifflich in den offiziellen Programmen zur Stadtentwicklung verankert. So wurde in der European Regional/Spacial Planning Charter bereits 1983 verabschiedet, dass »all European citizens should be enabled to participate, in a suitable institutional framework, in the introduction and application of regional/spatial planning measures« (European Conference of Ministers Responsible for Regional Planning 1983: 2). Im Städtebaulichen Bericht der Bundesregierung 2004 wird formuliert, dass es den Städten nur unter Mitgestaltung und Engagement der Bewohner\_innen gelinge, die Herausforderungen der Stadt der Zukunft zu meistern (Selle 2006). Gemäß der »Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt« ist, »[u]m die optimale Lösung für jedes einzelne benachteiligte Stadtquartier zu finden, [...] eine aktive Beteiligung der Bewohner und eine Intensivierung des Dialogs zwischen Vertretern aus der Politik, Bewohnern und wirtschaftlichen Akteuren erforderlich« (BMUB 2007: 5f.). Aktuell wird die Demokratisierung von Planung über deliberative Ansätze hinaus weiter vorangetrieben: in der partizipativen Forschung erarbeiten Akteur\_innen der Zivilgesellschaft Problemstellungen und -lösungen im Zusammenspiel mit Planer\_innen (Thomas/Scheller/Schröder 2021).

Das Ideal der deliberativen Demokratie, demnach autonome Bürger\_innen sich um die öffentlichen Angelegenheiten selbst kümmern, scheint angesichts hochgradig funktional ausdifferenzierter Städte weit hergeholt. So sind staatliche Einflüsse auf die Lösung gesellschaftlicher Problemlagen heute so groß, dass es weniger um eine von Bürger\_innen regierte demokratische Stadt geht, sondern eher die Rolle von Planung und Verwaltung fokussiert wird, das Verhältnis zu den Bürger\_innen als koproduktives Verhältnis zu gestalten (Siebel 2010: 25). Im politikwissenschaftlichen Diskurs zu Partizipation, insbesondere auf der kommunalen Ebene, wird das planerische Handeln betont (Rosol/Dzudzek 2014: 212). Bürokratische Apparate und Verwaltungen akkumulieren beträchtliche Macht- und Wissensressourcen: »Diese sogenannten Verwaltungen wiederum verfügen über enorme institutionelle Eigenwilligkeit, stellen mithin auch einen eigenen Machtfaktor im demokratischen Institutionenengefüge dar.« (Alcántara et al. 2016: 24) Insbesondere auf der Ebene des Städtischen werden Beteiligungsprozesse zwar häufig politisch-legislativ auf den Weg gebracht, die Organisation, Ausrichtung und Gestaltung obliegt aber meist der Verwaltung. Die Verwaltungen wiederum sind heute vor dem Hintergrund integrierter Planungs- und Verwaltungsstrategien zunehmend aufgefordert, die Expertise aus der Wissenschaft und Planung, der Wirtschaft, von Kommunikationsagenturen, von Lobbyist\_innen und Stakeholder\_innen aus der Zivilgesellschaft sowie aus der Bewohner\_innenschaft mit einzuholen. Perspektiven von Verwaltungshandeln, die Planungen vor dem Hintergrund sozialer Problemlösungsansätze und eines erhöhten Partizipationsanspruches der Bevölkerung diskutieren, sind unter der Be-

zeichnung good (local/regional/urban) governance versammelt: »Good governance is defined as an effective democratic form of government relying on broad public engagement (participation), accountability (control of power) and transparency (rationality).« (Kersting et al. 2009: 15) Mit dem »communicative turn« (Selle 2006), also der Verbreitung des Partizipationsparadigmas in der Planung, gibt es ganze Verwaltungsstrategien, wie etwa die normative Leitidee der Bürgerkommune (Bauer/Büchner/Hajasch 2017), mit denen partizipatorische Elemente des Verwaltungshandelns strukturell verankert werden sollen. Der Governance-Aspekt betont die Kooperation zwischen öffentlich und privat auch im Hinblick auf die Frage, wie die diversen Akteur\_innengruppen in Entwicklungs- und Abstimmungsprozesse integriert werden können. Beteiligung ist hier mehr als die Mitwirkung von Bürger\_innen als Einzelne und als Gruppen an Entscheidungen, sondern der gesamte Prozess der Ausgestaltung von Stadtentwicklung wird dezentriert (Reimann 2018: 299–301). Die Partizipationspraxis in der Stadtplanung ist heute methodisch, materiell, organisatorisch und zeitlich zunehmend ausdifferenzierter und aufwendiger, was insbesondere zivilgesellschaftliche Akteur\_innen aus den städtischen Bewegungen, die dort ehrenamtlich agieren, trotz teils gezahlter Aufwandsentschädigungen vor große Herausforderungen stellt, aber auch die personell dünn aufgestellten Ämter und beteiligten Institutionen (Gribat 2021).

Um bedarfs- und nutzer\_innengerechte Planungen zu erzielen, bedarf es des Wissens um Bedarfe und Bedürfnisse der Nutzer\_innen und der Berücksichtigung in der Planungspraxis. Angesichts wachsender Spaltungstendenzen zwischen sozialen Gruppen in den Städten (Helbig/Jähnen 2018) und der Dringlichkeit der mit den residenziellen Segregationsprozessen einhergehenden Herausforderungen für die Stadtentwicklung, sind Stadtplanungs- und -entwicklungsprozesse nicht nur aufgefordert, den Ansprüchen einer Politik in der Wissensgesellschaft (van Dülmen/Rauschenbach 2004; Streich 2005; Engelhardt/Kajetzke 2010; Hebestreit 2013) und in der Postwachstumsgesellschaft (Niermann/Schnur/Drilling 2019) mittels Planung und Kollaboration zu begegnen, sondern deren Praxis gleichsam an der Wirksamkeit gegen Prozesse wachsender sozialer Ungleichheit auszurichten. Partizipation an Stadtplanung und Stadtentwicklung fungiert hier als Problemlösungsformel für die (Wieder-)Herstellung von Kohäsion in segregierten Stadtteilen. Die Partizipation der Bewohner\_innen ist damit auch eine wesentliche Fördergrundlage der seit 1999 eingeführten Städtebauförderprogramme (Sinnig 2013; Claussen 2013).

Dabei tangiert die Frage nach der Artikulation und Geltendmachung der Expertise möglichst vieler und möglichst diverser Bevölkerungsgruppen die Dimension gesellschaftlicher Ungleichheit. Denn die Möglichkeiten, die eigenen Sichtweisen, Ideen und Bedürfnisse artikulieren zu können bzw. Gehör und Akzeptanz zu finden, sind gesellschaftlich ungleich verteilt. So problematisieren Alisch und May (2010) das empirische Phänomen, dass marginalisierte Bevölkerungsgruppen in Selbst-

organisationsprozessen, die ihre Expertise in Planungsprozesse einbringen, überhaupt nicht als kollektive Akteur\_innen ernst genommen werden. Es scheint zentral, genauer hinzuschauen: so »[erfordert] ein auf Dialog und Kollaboration gerichteter Stadtentwicklungsprozess [...] ein planerisches Selbstverständnis, in dem die Bürgerschaft als Erkenntnisquelle für planerische Fragen konsultiert wird« (Kühl 2019: 134). Die Frage ist jedoch, ob zwischen der Expertise marginalisierter und privilegierter Akteur\_innen in der Planungspraxis ein Unterschied gemacht wird: Wie wird Kompetenz für Fragen der Stadtplanung hervorgebracht und verhandelt? Und wie kommt die Planung an das Wissen gerade der gesellschaftlich marginalisierten Gruppen, die Partizipationsofferten aus diversen Gründen häufig nicht nutzen (können/wollen)?

Die Frage nach umfassender Partizipation tangiert auch die Frage danach, wie mit der Diskrepanz zwischen Lai\_innen- und Expert\_innenwissen umgegangen wird. Während die Expertise von Wissenschaft und Forschung sowie von professionellen Stakeholder\_innen in Partizipationsprozessen angesichts der Herausforderungen der Wissensgesellschaft positiv gerahmt werden, erscheint die Frage der Kompetenz der ›nicht-professionellen‹ Beteiligten fraglich. Deren lebens- und alltagsweltliches Wissen wird in entsprechend sensibilisierten Diskurspositionen der Planungstheorie als relevantes Wissen in Planungsprozessen anerkannt (Selle 2013: 19; Keller 1996). Gleichzeitig finden sich im Fachdiskurs Positionen, die das Wissen oder die Forderungen von Einwohner\_innen als Partikularinteressen und NIMBY-Haltung problematisieren (Selle 2015). Hier zeigt sich die Tendenz, die Kompetenz der Einwohner\_innen, gemeinwohlorientierte und nachhaltige Entscheidungen genügend einschätzen zu können, einzuschränken und deren Rolle im Prozess der Wissensproduktion partizipativer Stadtentwicklung von der professioneller Akteur\_innen abzugrenzen.

Partizipativen Stadtplanungsprozessen gegenüber wird immer wieder Kritik formuliert. So habe sich trotz Partizipationsbemühungen an den Mitwirkungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft an der Stadtplanung im Grunde nichts geändert hat. So sei »[a]n die Stelle der ›Mitwirkungseuphorie [...] angesichts der Defizite partizipativer Verfahren [...] Ernüchterung getreten« (Klöti 2016: 53). Der im Kontext partizipativer Stadtentwicklung relevante Begriff der Governance sei aus kritischer Perspektive als Modus neoliberaler Steuerung (ebd.) zu bezeichnen und als »a new choreography of elite power« (Swyngedouw/Moulaert/Rodriguez 2002). Top-down-Beteiligungsverfahren sind hier gedacht als ein Instrument für die unternehmerische Stadt (Heeg 2016). Dem Governance-Diskurs wird also eine gewisse Machtblindheit nachgesagt (Klöti 2016: 63) und partizipative Prozesse werden aus einer kritischen Perspektive hinsichtlich von Fragen von Macht und Ausschließung diskutiert (Rosol/Dzudzek 2014; Gribat et al. 2017).

Auch in der Planungstheorie wird Habermas' Theorie des kommunikativen Handelns aufgegriffen und paradigmatisch weiterentwickelt. Kritische Positionen, wie die von Flyvbjerg und Richardson (2002) problematisieren den Umgang mit Macht bei Habermas. Ein zentraler Kritikpunkt ist die Überhöhung des Ideals der Sprechsituation bei gleichzeitiger Nicht-Beantwortung der Frage, wie die Diskursethik angesichts der dafür notwendigen Bedingungen, die in der Praxis nicht als ideal einzustufen sind, in die Praxis überführt werden kann. So verliere Habermas nicht viele Worte über die Machtbeziehungen, die ebenjene Hürden für den gelungenen Diskurs kreierten (ebd.: 47f.). »In short, Habermas lacks the kind of concrete understanding of relations of power that is needed for political change.« (ebd.: 47f.) Aus Sicht einer feministischen Kritik an Planungstheorie müssten zuvorderst die Konstruktionen des Wissens hinsichtlich der Machtimmanenz abgeklopft werden, bevor über Partizipation gesprochen werden könne. So betont etwa Becker (2010), dass Räume, rekurrierend auf ein relationales Raumverständnis (Löw 2001), als die gesellschaftlichen Geschlechterverhältnisse implizierende soziale Konstrukte gesehen werden müssen. Die feministische Kritik an Stadt- und Raumplanung, die mit der Frauenbewegung in den 1970er Jahren ihren Anfang nahm, hat eine Sensibilisierung für die Blindstellen einer androzentrischen Planungslogik mit sich gebracht. Deren Kritik richtete sich auf die Invisibilisierung häuslicher Carearbeit und der Nicht-Beachtung von Fragen der mit den Reproduktionsaufgaben in Zusammenhang stehenden Notwendigkeiten für die Wohnraum-, Siedlungs- und Verkehrsinfrastrukturplanung (Becker 2010: 807). Etwas partizipative Planungsprozesse müssten geschlechtersensibel gestaltet werden, wobei ein großes Problem die fehlende Gender-Kompetenz der Planungsakteur\_innen sei (Bitzan 2016b).

Das Partizipationsverständnis von Planung und Verwaltung trägt sich bis in die Praxis hinein fort. Die professionell involvierten Akteur\_innen inszenieren ein Partizipationsverständnis, das sich zusammenfassend als eher formatorientiert, konensorientiert und mit einem Steuerungsinteresse ausgestattet, beschreiben lässt. Die Ausführungen dieses Abschnitts helfen dabei, für die Rationalität entsprechender Praxis veranstalteter Partizipation zu sensibilisieren.

## 2.4 Pädagogik und Partizipation

Der Diskurs der Partizipation in den Erziehungswissenschaften bzw. der Pädagogik ist komplex. Im Folgenden wird der Versuch unternommen, Partizipation aus einer pädagogischen Perspektive begrifflich zu rahmen. Dies kann nur fragmentarisch und überblickhaft gelingen. Der Partizipationsbegriff tangiert die pädagogische Grundfrage nach dem Verhältnis zwischen Subjekt und Struktur und der damit einhergehenden »pädagogische[n] Aufgabe im Spannungsfeld von Tradierung,

Einbindung und Veränderung« (Jergus 2020: 453). Jergus betont den engen Zusammenhang zwischen Politischem und Pädagogischem:

»Die kategorialen Berührungspunkte zwischen Partizipation und Pädagogik legen den Fokus auf Prozesse der Subjektwerdung im Horizont soziokultureller Zugehörigkeits- und Teilhaberologiken, die aktuell etwa im Umfeld gesellschaftlicher und bildungspolitischer Problemlagen als Fragen nach Inklusion und Integration aufscheinen« (ebd.: 453).

Wie in anderen Disziplinen auch, hat sich der Diskurs um Partizipation sehr ausgeweitet und die Rufe nach mehr und tiefgreifenderer und besserer Partizipation sind auch hier zu vernehmen. So hat sich der Begriff über die zunächst erfolgte Fokussierung auf das Erlernen von Verfahren und Perspektiven im Kontext politischer Bildung ausgeweitet auf die Frage, wie durch Bildungsprozesse Partizipation, verstanden als gesellschaftliche Teilhabe, befördert werden kann (ebd.: 453). Darüber hinaus hat Partizipation einen festen Platz im Begriffsinventar postwohlfahrtsstaatlicher Präventionsprogrammatiken, was für pädagogische Zusammenhänge eine Fokussierung auf das Selbst und die Tendenz einer Partizipationspflicht statt eines Partizipationsrechts bedeutet (ebd.: 453). Für Masschelein und Quaghebeur (2005: 56ff.) bringt das Subjekt hierbei in Anlehnung an Foucault Praktiken der Selbstdisziplinierung hervor:

»[P]articipation can be considered as an element in this mode of government: it is a regime or strategy for putting one's freedom into practice, for realising oneself as a free individual—that is, an autonomous, self-reliant, self-reflective, self-responsible individual, who invests in participation as a way to invest in herself and to (trans)form herself« (ebd.: 60).

Neben einem instrumentellen Verständnis von Partizipation, das sich auf Verfahren und Instrumente der Partizipation in der pädagogischen Praxis bezieht, findet auch im Kontext von Pädagogik die Verschränkung mit einem normativen Begriffsverständnis von Partizipation statt. Das heißt im Hinblick auf pädagogische Prozesse verknüpfen sich die methodische Herangehensweise und die Zielperspektive von Partizipation (Moser 2010). In normativer Hinsicht wird Partizipation etwa als Wert an sich für die Demokratie und die Demokratisierung von Institutionen begriffen (Hansen/Knauer/Friedrich 2006), als Bedingung für das gelingende Aufwachsen (Sünker 2005), als Modus von Lernen und des Erwerbs individueller und sozialer Kompetenzen (Schäfer 2019) bzw. von Erfahrungen der Selbstwirksamkeit (Bandura 1997) oder als Anforderung an pädagogische Settings zur Herstellung von Bildungsteilhabe (Prengel 2016) und politischer sowie sozialer Integration (Schröder 2012) und schließlich als Praxis eines Rechts auf Selbstdarstellung (Liebel 2019).

Die Unschärfen (Betz/Gaiser/Pluto 2010) und Ambivalenzen (Ahrens/Wimmer 2014) des Partizipationsbegriffes ergeben sich nicht zuletzt aus der gleichzeitigen Attraktivität für sowohl sozialstaatlich-steuernd-befriedende als auch emanzipatorisch-gerechtigkeitsorientierte Argumentationslinien (Jergus 2020).

Im Bereich der *frühkindlichen Bildung* betont Equit (2018) zwei wesentliche Diskurslinien der Partizipation: die Fachdiskussionen zum Stellenwert von Aneignung und Selbstbestimmung als wesentliche Voraussetzungen für (demokratische) Bildungsprozesse und jene zum Stellenwert der Kinderrechte. U.a. Hildebrandt (2021) verbindet beide Linien und betont die bereits in der Krippe zu fördernden demokratischen Kompetenzen von Kindern als Praxis der Kinderrechte, die durch kinderrechtsbasierte Qualitätsstandards in Institutionen zu sichern sei (Uray-Preininger 2019). Knauer und Sturzenhecker (2016) rahmen die Beteiligung an formellen Entscheidungsprozessen im Sinne von Bildung zur Demokratie in Kindertageseinrichtungen. Deren Partizipationsbegriff beinhaltet die Notwendigkeit von Lernprozessen von Kindern am demokratischen Modell, um zu autonomen, mündigen Bürger\_innen von morgen zu werden. Institutionelle Partizipationsbemühungen in Kindertageseinrichtungen bewegen sich nach Equit (2018) im Spannungsfeld zwischen Instrumentalisierung und Partizipation, verstanden einerseits als wohlfahrtsstaatliches Programm und andererseits als kritische Perspektive auf die Ermöglichung gesellschaftlicher Teilhabe auch der Kinder, deren Verwirklichungschancen gesellschaftlich behindert werden (ebd.).

»Frühe partizipative Bildung verspricht demzufolge einen zukünftigen Bürger, eine zukünftige Bürgerin, der/die nicht nur den Anforderungen vollinklusiver Erwerbstätigkeit entspricht, sondern darüber hinaus auch den beteiligungsorientierten demokratischen idealen Staatsbürger resp. Ideale Staatsbürgerin repräsentiert.« (ebd.: 94)

Equit sieht im Teilhabebegriff eine notwendige Möglichkeit zur Perspektivverschiebung, um die der deliberativen Partizipationspraxis in Kindertageseinrichtungen immanente soziale Selektivität in den Blick nehmen zu können (ebd.: 94). In den vergangenen Jahren hat sich im Bereich der frühkindlichen Bildungsforschung zudem das partizipative Forschungsparadigma weiterentwickelt (Bollig/Kelle 2014; Schelle/Blatter/Michl 2019; Thomas 2021; Thole/Simon/Prigge 2022).

Im Themenfeld Partizipation und *Schule* werden die UN-Kinderrechtskonvention als rechtliche Grundlage für die Entwicklung demokratischer Schulen (Krappmann 2016) sowie die UN-Behindertenrechtskonvention insbesondere im schulischen Inklusionsdiskurs (Asbrand et al. 2020) zitiert. Der Inklusionsdiskurs thematisiert Partizipation tendenziell eher als Teilhabe von gesellschaftlich behinderten Schüler\_innen in schulischen Settings (Lang/Sarimski 2019). Partizipation und Inklusion als Schlüsselbegriffe demokratischer Schulen werden häufig

im Spannungsfeld zwischen emphatischer Betonung und kritischem Realitätscheck thematisiert (Gerhartz-Reiter/Reisenauer 2020). So übt Lindner (2016) Kritik an der tendenziell eher an Legitimationsproduktion interessierten schulischen Mitbestimmung, die sich zumeist in parlamentarischen Formaten realisiere. Diese verstärke letztlich Ungleichheit und Benachteiligung und demnach bedürfe es einer Wende hin zu einer grundlegenden Orientierung an der Partizipationsbefähigung Jugendlicher (Boban/Hinz 2020). Ethnografische Forschungen zu Partizipation in Schule bewegen sich im Spannungsfeld zwischen Partizipation, verstanden als Programm, und Partizipation, verstanden als nicht pädagogisch intendierte Praxis »ohne Einladung« (Müller/Munsch 2021). Sie beleuchten etwa Handlungsmacht von Schüler\_innen zwischen Passung und Verletzbarkeit am Beispiel des Klassenrates (Flügel 2021) oder Aushandlungsprozesse zur Erarbeitung gemeinsamer Regeln in einer Demokratischen Schule (Leßner 2021). Budde (2010) arbeitet kritisch heraus, dass die Asymmetrie im Lehrer\_innen-Schüler\_innenverhältnis den Anspruch und Ausgangspunkt vieler Partizipationsangebote konterkariere – die Norm der Gleichheit. Partizipationspraxis sei so ambivalent, dass die Schüler\_innen zuvorerst mit Praktiken des *doing student* reagierten, anstatt das Machtgefüge zu bearbeiten (ebd.: 393).

In der *Kinder- und Jugendarbeit* ist Partizipation von Kindern und Jugendlichen einer der zentralen Schlüsselbegriffe. Als leitendes Handlungsprinzip ist Partizipation in der Offenen Kinder- und Jugendarbeit (OKJA) im § 11 SGB VIII rechtlich verankert und programmatisch breit ausgearbeitet (Schwanenflügel/Schwerthelm 2021; Voigts 2021). Historisch betrachtet, fußt der Diskurs der Partizipation in der Jugendzentrumsbewegung der 1960er und insbesondere der 1970er Jahre (Templin 2015), in der nicht von Partizipation, sondern von Selbstorganisation und Selbstverwaltung im Sinne einer emanzipatorischen Jugendarbeit (Giesecke 1978) die Rede war (Katzenmaier/Böttcher 2021). Selbstorganisation wird in der Jugendarbeit weiterhin ein Stellenwert beigemessen, der insbesondere anschlussfähig ist im Diskurs um das gesellschaftliche Engagement als demokratiebildende Praxis (Sturzenhecker/Schwerthelm 2016) und Jugendbewegungen als aktivistische Praxis im Kontext globaler und gesellschaftlicher Transformationsnotwendigkeiten (Posmek 2022). Dennoch ist die Selbstorganisation insbesondere von benachteiligten Jugendlichen Hemmnissen ausgesetzt (Schwerthelm/Sturzenhecker 2021) und sind Räume der Selbstorganisation vielfach politisch/gesellschaftlich umkämpft (Pigorsch 2021a). Im Partizipationsdiskurs der Jugendarbeit findet sich zahlreich programmatische, konzeptionelle und methodische Literatur zu Partizipation in Jugendverbänden (DBJR 2018) und der OKJA (AGJ 2018), die sich tendenziell eher an einem engeren Partizipationsbegriff im Sinne von Beteiligung und Mitbestimmung an sie betreffenden Entscheidungen und Aushandlungsprozessen orientieren. Zur Einschätzung dahingehender Qualität von Beteiligungsprozessen wird vielfach auf die Stufenleitern der Partizipation von Schröder (1995) oder Hart (1997) verwiesen.

Es liegen zudem empirische Forschungen zu Beteiligungsmöglichkeiten in der OK-JA vor (Seckinger et al. 2016), bei denen teils auch die Nutzer\_innen selbst zu deren Partizipationsempfinden befragt wurden (Neumann/Riedel/Sturzenhecker 2020). Ein zentrales Spannungsfeld der Partizipationspraxis in der Jugendarbeit bleibt die Kontroverse zwischen den Zielen der Erziehung der Jugendlichen zu starken, mündigen, gesunden oder – kritisch – sozial angepassten Gesellschaftsmitgliedern einerseits und selbstbestimmten, eigensinnigen und gesellschaftskritischen Subjekten andererseits. Professionelle Jugendarbeiter\_innen wirken dabei aktiv mit bei der Ermöglichung bzw. Begrenzung von Emanzipation (Scherr/Sturzenhecker 2014). Immer wieder wird sich dabei auch auf demokratietheoretische Prämissen bezogen, die der partizipativen Praxis als normative Grundlegung dienen: so kritisiert Lindner (2022) eine am Habermas'schen Ideal des Konsens orientierte Partizipationspraxis der Jugendarbeit und Demokratiebildung und orientiert ebenso wie Sturzenhecker (2013) oder Schwerthelm und Kohlschmidt (2022) auf konfliktorientierte Partizipationslogiken in der Praxis. Zentrale Begründungen für die Abkehr von Konsenslogiken sind auch hier Machtrelationen und ungleichheitsreproduzierende Effekte von Praxis.

Insofern Jugendarbeit auch den Auftrag hat, in die *Sozialräume* hinein zu wirken (Sturzenhecker/Noack/Freitag 2018; Lindner 2021), arbeitet sie an der Partizipation der Jugendlichen, verstanden als Teilhabe an gesellschaftlichen Ressourcen, etwa gegen Verdrängung von Jugendlichen aus dem öffentlichen Raum (Deinet/Mildner 2009). In Bezug auf repräsentative Formate der Jugendbeteiligung im kommunalen Raum verzeichnen Roth und Stange (2022) einen Anstieg der Zahl der Jugendparlamente in Deutschland. Häufig sind es Akteur\_innen der Jugendarbeit, die diese Prozesse unterstützen bzw. organisieren ebenso wie kommunale Koordinierungsstellen für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Hier gibt es eine Verschränkung zwischen demokratischer/politischer Bildung und sozialräumlicher Partizipationspraxis (Maykus 2018).

Der Überblick zu pädagogischen Perspektiven auf Partizipation wurde vorgenommen, um sich dem zu nähern, wie insbesondere professionelle Akteur\_innen aus dem Bereich der Pädagogik den Begriff der Partizipation rahmen (zumindest welche Deutungsangebote die wissenschaftliche Wissensbasis der Disziplin vorhält). Dies ist hilfreich, um sich den Aushandlungsprozessen zwischen Vertreter\_innen unterschiedlicher Sichtweisen analytisch nähern zu können. Dabei wurde aus pragmatischen Gründen eine Trennung zwischen Sozialer Arbeit und (Sozial-)Pädagogik/Erziehungswissenschaften vollzogen. Der Partizipationsdiskurs Sozialer Arbeit wird im nun folgenden Abschnitt beleuchtet.

## 2.5 Soziale Arbeit und Partizipation

Es sollte nun deutlich geworden sein, dass Partizipation in sehr heterogenen Disziplinen und Fachdiskursen als Begriff begründet wird. Im Kontext Sozialer Arbeit wird Partizipation als transdisziplinärer Begriff verhandelt, entlang unterschiedlicher disziplinärer Begründungslinien hergeleitet und aber auch aus der Disziplin Sozialer Arbeit heraus begründet. Im Ansinnen, einen für die vorliegende empirische Arbeit gegenstandsangemessenen Partizipationsbegriff zunächst theoretisch herauszuarbeiten, wurde Partizipation in den vorangegangenen Abschnitten erstens aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive beleuchtet und demokratietheoretisch hergeleitet, dann zweitens aus den Perspektiven der (Stadt-)Planung sowie drittens der Pädagogik skizziert und soll nun viertens um die Perspektive Sozialer Arbeit begrifflich zusammengeführt und verdichtet werden. Dazu wird Partizipation zunächst als demokratieorientierte Handlungsmaxime Sozialer Arbeit beschrieben, dann um Bezugspunkte des Partizipationsdiskurses ergänzt und für die Unterschiede zwischen einem engen und einem weiten Partizipationsbegriff Sozialer Arbeit sensibilisiert, um schließlich zu einem die Arbeit leitenden kritischen Partizipationsverständnis Sozialer Arbeit zu gelangen.

### 2.5.1 Partizipation als demokratieorientierte Handlungsmaxime Sozialer Arbeit

Schnurr (2018) bezeichnet Partizipation in der Sozialen Arbeit als einen »Schlüsselbegriff« (Schnurr 2018: 631), was angesichts der breiten Resonanz des Begriffes in den unterschiedlichen Theoriepositionen Sozialer Arbeit eine mehr als berechtigte Bezeichnung zu sein scheint. Partizipation wird als übergreifendes Ziel Sozialer Arbeit beschrieben sowie als zentrale Handlungsmaxime (Urban 2005; Deibel 2006; Rieger 2015), als Element der Professionalisierung sozialer Dienste (Wurtzbacher 2022: 636), als Mitwirkung an den Arbeitsformen der Sozialen Arbeit (Atrata 2013: 16), als professionelle Haltung und Korrektiv (Rieger 2015), als Ausdruck von Fachlichkeit (Motzke 2014: 61) oder auch als spezifische Qualität von Handlungspraxis, die die Zugangsmöglichkeiten der Adressat\_innen zu Ressourcen verbessert (Dewe/Otto 2012: 204). Oft jedoch bleibt unklar oder sogar umstritten, was genau Partizipation bedeutet, worin handlungsfeldübergreifende Gemeinsamkeiten im Begriffsverständnis liegen und was Partizipation ganz praktisch heißt (Schnurr 2018: 631).

Partizipation ist bei aller Unterschiedlichkeit der Theoriepositionen ein »politisch-normatives Konzept« (Kardorff 2014: 13), das eng mit dem Ziel der Demokratisierung sozialarbeiterischer Praxis verbunden ist (Flösser/Otto 1998; Oehler 2019). In der globalen Definition Sozialer Arbeit der International Federation of Social Workers (IFSW) wird betont, dass »Soziale Arbeit [...] gesellschaftliche Veränderungen, soziale Entwicklungen und den sozialen Zusammenhalt sowie die Stärkung

der Autonomie und Selbstbestimmung von Menschen [förderst]« (DBSH 2016), wobei »[d]ie Prinzipien sozialer Gerechtigkeit, die Menschenrechte, die gemeinsame Verantwortung und die Achtung der Vielfalt [...] die Grundlage der Sozialen Arbeit [bilden]« (ebd.). Hier wird deutlich, dass der in seiner Handlungsfähigkeit zu fördernde Mensch nicht ohne die sozialen und gesellschaftlichen Strukturen gedacht werden kann, deren Teil er ist, und die ebenso Ziel gemeinwohlorientierter Veränderungen sind. Soziale Arbeit bewegt sich damit zwischen Subjekt und Struktur, sie »befähigt und ermutigt Menschen so, dass sie die Herausforderungen des Lebens bewältigen und das Wohlergehen verbessern, dabei bindet sie Strukturen ein« (ebd.). Mit diesem Selbstverständnis einher geht das Bild der Adressat\_innen als Subjekte demokratischer Gemeinwesen, die Anteil nehmen an der Gestaltung von Gesellschaft und mitentscheiden sollen über deren Regeln und Normen (Schnurr 2018: 633). Es kann auf einen Subjektbegriff verdichtet werden, der den Adressat\_innen eine spezifische Wirkmächtigkeit und Handlungsfähigkeit zuspricht und im Rahmen dieser Arbeit unter der Bezeichnung *Praxissubjekt* geführt wird. Partizipation kann hier bestimmt werden als Handlungsprinzip in der Arbeit mit den Adressat\_innen, als Wert an sich sowie als politische Praxis demokratischer Selbstorganisation, förderliche gesellschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen – wo immer möglich gemeinsam mit den Adressat\_innen. Kunstreich und May (2020) sprechen im Ansinnen, Partizipation als Praxis einer die Kluft zwischen Subjekt und Struktur dialektisch aufhebenden »gemeinsamen Aufgabenbewältigung« von Sozialarbeitenden und Adressat\_innen, von »Partizipation als Arbeitsprinzip« (ebd.). Partizipation bedeutet, so verstanden, die »Handlungs- und Erfahrungsdomänen der Betroffenen« durch die »Stärkung sozialärmer Teilhabemacht« (Kunstreich 2001: 128) zu erweitern.

Mit Blick auf die Praxis Sozialer Arbeit muss jedoch anerkannt werden, dass der Partizipationsdiskurs allzu oft nur unzureichend die tiefen Widersprüche der Partizipation widerspiegelt. So stehen Soziale Arbeit und Demokratie seit den 1970er Jahren in einem Spannungsverhältnis »von politischer Aktion (*social movement perspective*) und sozialtechnischer Einhegung von oben initierter Partizipation« (Kardorff 2014: 11). Das Narrativ der Sozialen Arbeit als gesellschaftsverändernde und transformierende Kraft greift also zu kurz, wenn nicht deren doppelte Verstrickung, ihr »institutionalisierte Konflikt« (Kunstreich 1975) oder ihre »Dialektik der Institutionalisierung [...] klassisch auseinandergelegt in ›Hilfe‹ und ›Kontrolle‹« (Sünker 2006: 145) vor Augen geführt wird: Soziale Arbeit bewegt sich zwischen Emanzipation und Befriedung, zwischen Transformation und Stabilisierung und damit inmitten der Widersprüche postwohlfahrtsstaatlicher und spätkapitalistischer Sozialpolitiken. Politik ist der Sozialen Arbeit immanent (Sünker 2001) und »allen anderen Bestimmungen vorgängig, ohne dass damit die Differenz von Politik und Sozialpädagogik aufgehoben wäre« (ebd.: 71). Neben dem Anspruch also, Soziale Arbeit als demokratische, partizipative und teilhabeorientierte Praxis zu realisieren, steht ihr Einge-

wobensein in die Macht- und Herrschaftsverhältnisse. Dies kann man aktuell, wie u.a. Köttig und Röh (2019) im Kontext des europäischen Umgangs mit Flucht und Asyl betonen, an der Gleichzeitigkeit sozialarbeiterischer Bestrebungen zwischen der Erkämpfung von Rechten für Geflüchtete und der Eingebundenheit in restriktive nationalstaatliche Politiken ablesen (ebd.: 11). Theorieangebote, die Partizipation ausschließlich emphatisch einfordern, laufen damit Gefahr, die Kontroversen und Paradoxien, die im Partizipationsbegriff angelegt sind und sich in der Praxis zeigen, zugunsten einer affirmativen Wiederholung der Handlungsmaxime auszublenden.

## 2.5.2 Bezugspunkte des Partizipationsdiskurses in der Sozialen Arbeit

Von Kardorff hat in einem 2014 erschienenen Artikel recht übersichtlich herausgearbeitet, welche Bezugspunkte des sozialpädagogischen Partizipationsdiskurses besonders hervorzuheben sind. Diese sind 1) soziale Bewegungen wie die Heimkampagne, die Jugendzentrumsbewegung, die autonome Frauenhausbewegung oder antipsychiatrische Initiativen, die teils gemeinsam mit Fachkräften realisiert wurden, 2) handlungsorientierte GWA-Konzepte, die Selbstorganisation und intermediäre Kooperation zwischen Bewohner\_innen und lokalen Akteur\_innen fördern, 3) die Selbsthilfe, etwa im Bereich Gesundheit oder in Bezug auf die Behindertenbewegung, als mitunter professionell unterstützte, alltägliche Partizipationsstrategie, 4) die Orientierung an der Lebenswelt der Zielgruppen insbesondere durch das Konzept der Lebensweltorientierung nach Thiersch, 5) die im Zuge der »Dienstleistungswende« (Olk/Otto 2003) entfachten Diskussionen um Partizipation der als mündig gerahmten Nutzer\_innen sozialpädagogischer Dienstleistungen, 6) der Partizipationsbegriff des subjektorientierten Capability-Ansatzes in der Sozialen Arbeit sowie 7) die Entwicklung und Etablierung von Formen der E-Participation (Kardorff 2014: 11–13). Ein Bezugspunkt, der hinzuzufügen wäre, ist 8) der sich abzeichnende *critical turn* im neueren Partizipationsdiskurs Sozialer Arbeit, der gängige Partizipationsverständnisse hinsichtlich der Festigung gesellschaftlicher Ungleichheit hinterfragt.

Hervorgehoben werden sollen zum einen die Bezüge, die sich aus *sozialen Bewegungen* für den Partizipationsdiskurs Sozialer Arbeit ergeben (Debiel 2006: 345f.). So entspringt Soziale Arbeit als Beruf in historischer Betrachtung wesentlich sozialen Kämpfen um Demokratie, wie etwa bei Alice Salomon und Jane Addams (Oehler 2018). Dies schlägt sich etwa bei Oehler (2019) nieder im Vorschlag einer »demokratischen Professionalität« Sozialer Arbeit, im Rahmen derer die sonst häufig unterbelichtete Frage der Demokratie im Kontext von Professionstheorien Sozialer Arbeit wieder stark gemacht wird. Der Partizipationsbegriff erstreckt sich hier auf einen Modus demokratischer, dialogischer und aushandlungsorientierter Handlungspraxis, die Arbeit an demokratischen Organisationsformen und auf eine politisch-gesellschaftliche Praxis (ebd.: 240–247).

Zum anderen ist die Frage nach Partizipation dem *Selbsthilfediskurs* der Sozialen Arbeit immanent. So kann Selbsthilfe als Handlungsgrundsatz Sozialer Arbeit, die sich als Hilfe zur biografischen Selbstbestimmung, -ermächtigung, -organisation und -reflexion (Beushausen/Rusert/Stummbaum 2019: 273) bestimmen lässt, nicht ohne eine partizipative Gestaltung dieser Unterstützung realisiert werden. Diese mutualistischen Ansätze haben überdies eine demokratische Implikation, da sie als Formen der »Gegenseitigkeitshilfe [...] auf die Genossenschaftsartigkeit der gesundheitsbezogenen selbstorganisierten und selbstverwalteten Gruppen der Selbsthilfe [verweisen]« (Schulz-Nieswandt 2019: 24) und den Partizipationsdiskurs um die Aspekte Gebrauchswertorientierung und kollektive Kontrolle erweitern und so zu einer Politik des Sozialen als einer Alternative zur hegemonialen Sozialpolitik beitragen können (Widersprüche Redaktion 2015).

Ein zentraler Bezugspunkt des Partizipationsdiskurses in der Sozialen Arbeit ist das Konzept der *Lebensweltorientierung*. Die lebensweltorientierte Soziale Arbeit (Thiersch 2014) verankert Partizipation als eine von fünf Entwicklungs- und Strukturmaximen und wird wiederum selbst als zentrale Handlungsmaxime Sozialer Arbeit im 21. Jahrhundert verhandelt (Debiel 2006). Mit Blick auf die Kinder- und Jugendhilfe bezeichnet Schnurr (2022) Partizipation als Schlüsselbegriff, der spätestens seit der Implementierung der Lebensweltorientierung in die Jugendhilfe mit dem Achten Kinder- und Jugendbericht (Bundesministerium für Frauen und Jugend 1990) und der zur gleichen Zeit ratifizierten UN-Kinderrechtskonvention nicht mehr wegzudenken ist (ebd.: 14).

In der Theorie Sozialer Arbeit als *Dienstleistung* (Schaarschuch 1998; Oelerich/Schaarschuch 2005) und deren Weiterentwicklungen wird die Partizipation bzw. aktive Beteiligung der Nutzer\_innen bei der Dienstleistungserbringung betont (Wurtzbacher 2022: 636). Fachliches Handeln braucht den »Willen zur Partizipation« (Motzke 2014: 61), der sich unabdingbar aus dem Phänomen der Gleichzeitigkeit von Produktion und Konsumption der sozialarbeiterischen Dienstleistungen ergibt, denn Fachkräfte könnten ihre Arbeit nicht »vorproduzieren [...], sondern sie [erbringen] ihre Arbeit in Koproduktion mit ihren Adressaten« (ebd.: 61). Soziale Dienstleistungen, die einseitig durch Fachkräfte geplant werden, werden hier zugunsten jener dialogischen Vorgehen abgelehnt, die den Gebrauchswert der Dienstleistungen für die Adressat\_innen stark machen (ebd.: 62).

Schließlich soll hier ein sich abzeichnender *critical turn* im neueren Partizipationsdiskurs Sozialer Arbeit als Bezugspunkt nicht fehlen. So werden insbesondere enge Partizipationsverständnisse in der Sozialen Arbeit auf deren Blindstellen, soziale Ungleichheit in Bezug auf subalterne, sozial benachteiligte, gesellschaftlich diskriminierte und ausgeschlossene Adressat\_innen Sozialer Arbeit zu reproduzieren, kritisch hinterfragt (Munsch 2012; Wagner 2017; Pigorsch 2021b; Pigorsch 2022b; Schwerthelm/Kohlschmidt 2022; Rund 2022). Auf diesen Aspekt wird im weiteren Verlauf der Arbeit noch näher einzugehen sein.

### 2.5.3 Zwischen weiten und engen Begriffsverständnissen von Partizipation in der Sozialen Arbeit

Schnurr (2022) unterscheidet zwischen Partizipation als Teilnahme im Sinne der konkreten Mitwirkung an Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen und Teilhabe im Sinne eines weiteren Verständnisses von Partizipation als »einen Anteil haben an den gesellschaftlich verfügbaren Ressourcen und den damit verbundenen Möglichkeiten zur Realisierung individueller Lebensentwürfe und zur Herausbildung von Subjektivität« (ebd.: 17). Das engere Begriffsverständnis von Partizipation als Teilnahme wird von Munsch und Müller (2021) auch als »Partizipation als Veranstaltung und als Programm« (ebd.: 13) gerahmt, um die vielfältigen institutionalisierten Formate der Partizipation gegenüber alltäglichem, flüchtigem und informellem Partizipationshandeln abzugrenzen. Teilhabe wiederum bezeichnet tendenziell eher ein weites Partizipationsverständnis. Auch Wesselmann (2019) unterscheidet im Ansinnen, einen gemeinsamen Begriff zu finden, zunächst zwischen einem engen und einem weiten Begriffsverständnis und ordnet den Begriff der Partizipation eher einer (im engen Sinne) Form aktiver Mitbestimmung zu, während Teilhabe (im weiteren Sinne) eher für eine Verhältnisbestimmung des Einzelnen zum Staat und zweitens für Praktiken der Aneignung von gesellschaftlich gegebenen Ressourcen und Möglichkeiten individueller Lebensführung steht.

Vertreter\_innen eines *engen Begriffsverständnisses* sehen Partizipation als »Teilhabe an Entscheidungsmacht« (Urban 2005: 175). Partizipation meint hier insbesondere die Mitwirkung an Entscheidungen und die Einflussnahme auf das Ergebnis im Kontext konkreter Partizipationsprozesse in institutionellen Kontexten Sozialer Arbeit (Straßburger/Rieger 2019b). Die Spezifizierung hin auf ein enges Begriffsverständnis entspringt dabei vorrangig dem Bemühen, die Qualität von Partizipation in Einrichtungen Sozialer Arbeit im Sinne der Adressat\_innen zu verbessern. Einer Exploration von Rieger (2015) folgend werde Partizipation von Fachkräften zwar mehrheitlich bejaht, jedoch ginge die konkrete Umsetzung häufig nicht über Vorstufen von Partizipation hinaus (ebd.: 342). Um die Begrenzungen der Partizipation, die sich durch den institutionellen Rahmen ergeben, konstruktiv bearbeiten zu können, beurteilen Vertreter\_innen eines engen Begriffsverständnisses die Intensität und Qualität von Partizipation in politischen und institutionellen Zusammenhängen häufig anhand von Stufenmodellen der Partizipation (Wright/Unger/Block 2010; Straßburger/Rieger 2019a). Somit kann gelingen, die Aushandlungsprozesse »zwischen ungleichen, aber gleichwertigen Partnern« (Hansen/Knauer/Sturzenhecker 2011: 22) im Kontext asymmetrischer Machtverhältnisse ernsthafter und wirksamer zu gestalten.

Partizipation in einem *weiten Begriffsverständnis* wird (in Ergänzung zum oben erwähnten Aspekt rechtlicher und gesellschaftlicher Teilhabe an Ressourcen) in einer subjektorientierten Lesart begreifbar als »die Einflussnahme auf ein subjektives

Ganzes, um die eigene Lebensqualität zu erhalten oder zu erhöhen« (Scheu 2013: 21). Sozialarbeiterische Praxis in dieser Lesart ist damit nicht automatisch partizipativ, nur, weil sie als solches bezeichnet wird. Weite Begriffsverständnisse sind perspektivisch relational, weil sie die Handlungsorientierungen der Subjekte als Ergebnis einer Verhältnisbestimmung zwischen Teil und Ganzem einordnen (Autrata 2013: 17). Erweiternd bestimmen Munsch und Müller (2021) den Alltag als Orientierungspunkt von Partizipation und eben nicht die professionelle Perspektive. So werden die Strategien von Teilnahme und Teilhabe sichtbar, die Akteur\_innen nutzen, um Ressourcen für ihren Alltag aufzuschließen (Küchler 2021; Pigorsch 2022b). Dieser, die Partizipation als Gefüge, als Verhältnis fassenden Perspektive, sind kritische Impulse inhärent, die zur Klärung der Ambivalenzen von Partizipation »als Programm« (Munsch/Müller 2021: 13) und »als Bestandteil alltäglicher Aktivität« (ebd.: 19) beitragen können.

#### 2.5.4 Zu einem kritischen Partizipationsbegriff Sozialer Arbeit

Im Weiteren soll der Partizipationsbegriff als eingebettet in gesellschaftliche Macht- und Herrschaftsverhältnisse eingefangen und damit über eine Verhältnissetzung kritisch bestimmt werden. Soziale Arbeit als transdisziplinäres Unterfangen, die eingebunden ist in eine Vielzahl multiprofessioneller Kontexte, entwickelt Praxis in Auseinandersetzung, Zusammenarbeit und Abgrenzung zu anderen Akteur\_innen und Institutionen. Im Kontext der Partizipationspraxis trifft sie häufig, wie im weiteren Verlauf der Arbeit am Beispiel der Gemeinwesenarbeit (GWA) beschrieben wird, auf eine Vielzahl an Akteur\_innen mit je eigenen Vorstellungen von Partizipation (u.a. aus Politik, Verwaltung, Planung). Hierbei ist wichtig, dass »Partizipation als Programm« (Munsch/Müller 2021: 13) aufseiten der Organisator\_innen in der Regel mit einer spezifischen Intentionalität, etwa der Diskussion (oder auch: Legitimation) eines Planungsprozesses, verbunden ist. Gleichsam muss im Blick behalten werden, dass die Institutionen selbst nicht kontextlos agieren, was deren Eingebundenheit in die gesellschaftlichen Macht- und Herrschaftsverhältnisse anbetrifft. Die Soziale Arbeit und ihre Adressat\_innen bewegen sich daher in Räumen, in denen unterschiedliche Interessen in einem asymmetrischen Beziehungsgefüge aufgeführt und konflikthaft verhandelt werden. Partizipation in veranstalteten Partizipationsräumen ist damit widersprüchlich bestimmt und muss mit den spezifischen Vorstellungen der Sozialen Arbeit, was Partizipation ist oder sein sollte, nicht zwangsläufig übereinstimmen.

Aus der Perspektive kritischer Sozialer Arbeit bzw. der (Nicht-)Nutzungsforschung (Steinert 2003; Bareis/Cremer-Schäfer 2013; Stehr 2021) macht es Sinn, Partizipation als *Doppelbegriff* zusammen mit dem Begriff der sozialen Ausschließung zu denken. Partizipation wird hier aus der Alltagsperspektive gefasst und meint die Realisierung von Teilnahme an gesellschaftlich erzeugten Ressourcen

(siehe auch das erweiterte Partizipationsverständnis u.a. von Küchler (2021), das sich ebenfalls an der (Nicht-)Nutzungsforschung orientiert). Damit erhält Partizipation eine andere Bedeutung als ein von Professionellen als partizipativ bezeichneter Prozess: Die in gesellschaftliche Macht- und Herrschaftsverhältnisse eingebundenen »Alltagsakteur\_innen« (Herzog 2015) im Sinne von Teilnehmenden, die nicht zuvorderst mit einem professionellen Auftrag zur Veranstaltung kommen, rücken als »eigensinnige« (Stehr 2013), handlungsfähige Subjekte in den Fokus. Dieser kritische Begriff der Partizipation betont die Gebrauchswerthaltigkeit von Partizipation aus der Perspektive des Alltags und rahmt Teilnahme als konflikthafte Praxis innerhalb gesellschaftlicher Herrschaftsverhältnisse (Bareis/Cremer-Schäfer 2013). Wenn Partizipationsangebote also nicht genutzt werden, kann dies aus der Perspektive der (Nicht-)Nutzungsforschung Anlass dazu sein, über die der Situation inhärenten möglichen Beschränkungen oder Behinderungen von Teilnahme zu reflektieren. Gleichsam betont die Alltagsperspektive *from below* (Bareis 2012) die Strategien und Techniken, die sich Alltagsakteur\_innen zunutze machen, um Ressourcen trotz Beschränkungen für sich aufzuschließen.

Der doppelte Begriff von Partizipation und Ausschließung ist überdies analytisch sinnvoll, weil so gefragt werden kann, »über welche Prozesse und in welcher Form Partizipation darüber erschwert bis verhindert wird, dass sozialen Akteuren für die Teilnahme benötigte gesellschaftlich produzierte Ressourcen systematisch vorenthalten, verweigert oder nur begrenzt zugänglich gemacht werden« (Stehr 2021:191). Damit wird zugleich die demokratietheoretische Dimension des Begriffes der sozialen Ausschließung betont (Steinert 2003: 277). Ein so verstandener Komplex von Partizipation und Ausschließung betrachtet Partizipation als relationales Gefüge in Situationen, Dynamiken und Konflikten und sensibilisiert eher für die Akteur\_innen, die (nicht-intendiert) ausschließen, als für jene, die ausgeschlossen werden (ebd.: 283).