

1 Einleitung

1.1 Einführung in das Thema

Partizipation umfasst laut aktueller Nachschlagewerke und Lehrbücher generell all jene Handlungen und Verhaltensweisen, die Bürger freiwillig mit dem Ziel verfolgen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems zu beeinflussen (vgl. Nohlen/Schultze 2002, Schultze 2002, Kaase 2003, Hoecker 2006).¹ Betrachtet man insbesondere die Ebene lokaler Politik, dann ist dort seit einigen Jahren eine beachtliche Ausdifferenzierung von Partizipationsformen zu beobachten, die es in dieser Form auf anderen Systemebenen nicht gibt (vgl. Vetter 2008b). Davon zeugen Reformen der Wahlsysteme in Richtung „mehr Mitbestimmung“ (so z.B. Bürgerbegehren und -entscheide, vgl. Luthardt/Waschkuhn 1997 sowie die Beiträge in APuZ 2006) sowie das weite Feld formal nicht bis ins Detail geregelter Mitwirkungsverfahren zur Meinungsbildung, Entscheidungsfindung und Interessenwahrnehmung (vgl. exemplarisch Bischoff u.a. 2005).

Seitdem sich im Zuge der Neuen Sozialen Bewegungen eine Vielzahl von Bürgerinitiativen städtischen Fragen der Quartiers- und Verkehrsentwicklung, des Umweltschutzes, des Wohnens und der Stadtsanierung sowie der Kulturförderung angenommen hat, ist der Stellenwert nicht institutionalisierter Formen von Bürger-, Bewohner- bzw. Betroffenenbeteiligung in lokalpolitischen Zusammenhängen stetig gewachsen.² Unterschiedliche Akteure beteiligen sich immer häufiger an Meinungsbildungs-, Planungs- und Entscheidungsprozessen bzw.

1 Allerdings ist in der Fachliteratur keine einheitliche Begriffsverwendung festzustellen; dort werden synonym die Bezeichnungen „Partizipation“, „Beteiligung“, „politische Beteiligung“, „politische Teilhabe“ oder „Bürgerbeteiligung“ genutzt (vgl. die unterschiedlichen Begriffsverwendungen beispielsweise bei Klein/Schmalz-Bruns 1997, Schultze 2002: 636, Enquete-Kommission 2002: 318ff., Vetter 2008b).

2 Um lokale Partizipation nicht auf Wahlberechtigung bzw. den rechtlich definierten Status von Wahlberechtigten als „Staatsbürger“ zu verengen (und durch eine solche Kopplung an den Staatsbürgerstatus alle Migranten mit nicht-deutscher Staatsangehörigkeit per Definition auszuschließen), wird in dieser Arbeit nicht der Begriff „Bürgerbeteiligung“ verwendet, sondern entweder von „Beteiligung“ bzw. „Partizipation“ im Allgemeinen oder von „Bewohnerbeteiligung“ im Besonderen gesprochen. Wenn von „Betroffenen“ die Rede ist, sind alle einem sozialen Zusammenhang zuzurechnenden Personen gemeint. Im Hinblick auf Fragen der Quartiersentwicklung umfasst das alle Personen, die in einem Quartier wohnen und/oder es nutzen.

werden immer häufiger beteiligt. Eine mittlerweile kaum mehr zu überschauende Zahl von Partizipationsratgebern und Methodenhandbüchern³ verdeutlicht, dass der bereits 1997 formulierte Befund von Klein und Schmalz-Bruns, wonach die lokal verankerten Partizipationsformen den „eigentlichen Wachstumsbereich politischer Beteiligung“ darstellen (Klein/Schmalz-Bruns 1997: 33), nichts von seiner Aktualität eingebüßt hat.

Dies ist nicht weiter verwunderlich, da gerade auf der lokalen Ebene bzw. im Quartier Entscheidungen vorbereitet, getroffen und umgesetzt werden, die den Alltag der dort Lebenden direkt tangieren (vgl. Roth 1993 u. 1997).⁴ Die lokale Ebene dient beispielsweise als Schauplatz für Bürgerentscheide über die Umbenennung von Straßen, für Bürgerinitiativen zur Ausweisung von Naturschutzgebieten, für Bewohnerforen zur Begleitung der Quartiersentwicklung, für Planungswerkstätten zur Umgestaltung von Freiflächen, für Runde Tische zur Verkehrsentwicklung, für *Open-Space*-Verfahren zur Verbesserung der lokalen Integration oder auch für Unterschriftensammlungen für den Erhalt von sozialen Einrichtungen. Die Gemeinsamkeit dieser Partizipationsformen liegt darin, dass sie auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basieren, sich auf Politik und damit im weitesten Sinne auf das Herstellen verbindlicher Regelungen in und zwischen Gruppen beziehen und das Ziel verfolgen, mittelbar oder unmittelbar Einfluss auf Entscheidungen auszuüben, die im Verantwortungsbereich des politisch-administrativen Systems liegen.⁵ Dies betrifft sowohl die Entscheidungsfindung

3 Vgl. beispielsweise die Praxishilfen im „Internetwegweiser Bürgergesellschaft“ des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement unter www.buergergesellschaft.de, die Publikationen und Arbeitshilfen der Stiftung Mitarbeit unter www.mitarbeit.de sowie den Informationsdienst für soziale Stadtteilentwicklung unter www.stadtteilarbeit.de, einschließlich der dort zu findenden Vorstellung unterschiedlicher Beteiligungsmethoden. Mehrere Praxisratgeber und Studien zu Partizipation haben mittlerweile auch die Bundeszentrale für politische Bildung (s. www.bpb.de) und die Bertelsmann-Stiftung (s. www.bertelsmann-stiftung.de) veröffentlicht (letzte Zugriffe jeweils am 6.6.2009).

4 Vgl. zu verschiedenen Konzepten und Definitionen von Quartier den instruktiven Beitrag von Schnur (2008).

5 Vor diesem Hintergrund ist eine Unterscheidung zwischen Partizipation und anderen Formen bürgerschaftlichen Handelns, wie z.B. bürgerschaftliches Engagement, vorzunehmen. Bürgerschaftliches Engagement ist, legt man die prominente, von der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ entwickelte Definition zugrunde, „eine freiwillige, nicht auf das Erzielen eines persönlichen materiellen Gewinns gerichtete, auf das Gemeinwohl hin orientierte, kooperative Tätigkeit. Sie entfaltet sich in der Regel in Organisationen und Institutionen im öffentlichen Raum der Bürgergesellschaft“ (Enquete-Kommission 2002: 90). Im Unterschied zu Partizipation handelt es sich bei bürgerschaftlichem Engagement in erster Linie um ein freiwilliges Tätigwerden im Rahmen von ehrenamtlichen und Selbsthilfeaktivitäten, weniger um die versuchte Einflussnahme auf politische Entscheidungen. Wenn beispielsweise eine einzelne Person in einem Sportverein unentgeltlich (d.h. ehrenamtlich) die Betreuung von Kindergruppen übernommen hat, dann handelt es sich um bürgerschaftliches Engagement. Wenn diese Person aber Unterschriften sammelt für den

als auch Detailfragen zur Umsetzung von politischen Beschlüssen und Programmen.⁶ Damit geht das hier eingeführte Verständnis von Partizipation bewusst über eine „politische Partizipation“ hinaus, die in erster Linie die politische Entscheidungsfindung zu beeinflussen sucht. Die Frage, wie öffentliche Administrationen den von der Politik zugestandenen Ermessensspielraum in der Umsetzung von Programmen interpretieren und nutzen, rückt gerade auf der Ebene des Quartiers in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit.

Lokalpolitiker und Mitarbeiter kommunaler Verwaltungsstellen haben mittlerweile die Selbsthilfe- und Initiativgruppen als Potenzial erkannt: Angesichts wachsender Legitimitätsdefizite des politischen Systems, niedriger Wahlbeteiligungen und einer allgemeinen Parteienskepsis stützen und fördern sie entsprechende Strukturen. Mittels einer verstärkten Integration von Bürgern soll in den verschiedenen Phasen des politischen Prozesses die Konsens-, Entscheidungs- und Zukunftsfähigkeit moderner Gesellschaften sichergestellt werden (z.B. Haus 2002, Haus/Heinelt 2005, Lösch 2005). Neben normativen Begründungen für eine gestiegene Notwendigkeit von Bürgerbeteiligung, die sich aus emanzipatorischen und kommunitaristischen Motiven speisen, gewinnt auch – nicht zuletzt angesichts der finanziellen Not vielen Kommunen – eine instrumentelle Perspektive an Gewicht, die Regieren effizienter und effektiver zu machen beabsichtigt: Demnach kann das freiwillige Engagement von Bürgern genutzt werden, um durch Sparzwänge bedrohte Angebote der sozialen Infrastruktur aufrechtzuerhalten (z.B. Bogumil 2002, Holtkamp 2002, Kersting 2004, Holtkamp u.a. 2006).

Manche Autoren weisen indes darauf hin, dass Partizipation auch neue Probleme und Konflikte schaffen könne: Sollte sie nicht an den Prinzipien von freier und geheimer Wahl ausgerichtet sein, so gewährleiste Partizipation keine Repräsentativität, sondern sei „eine Sache von Minderheiten“ (Vetter 2008b: 15; vgl. dazu auch: Papadopoulos 2004). Oftmals fühlen sich in erster Linie politisch bereits aktive oder ressourcen- und organisationsstarke Gruppen und Personen von Angeboten zur Mitwirkung angesprochen, so dass Partizipation sowohl im Verfahren als auch im Ergebnis sozial selektiv wirken kann. Umstritten ist daher in der Fachdiskussion, ob „mehr Partizipation“ tatsächlich gleichzusetzen ist mit

Erhalt von Bolzplätzen, die für die geplante Erweiterung eines Gewerbegebiets weichen sollen, dann handelt es sich um Partizipation im Sinne von versuchter Einflussnahme auf politische Entscheidungen. Allerdings wendet die Enquete-Kommission ihre eigene Unterscheidung zwischen Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement nicht konsequent an, was insbesondere in ihren Ausführungen zu *politischem Engagement* deutlich wird: Dieses auf die Beeinflussung politischer Entscheidungen zielende Engagement wird als eine untergeordnete Form von bürgerschaftlichem Engagement behandelt (vgl. Enquete-Kommission 2002: 65ff., 318ff.).

6 Damit wird einer wichtigen Erkenntnis der politikwissenschaftlichen Implementationsforschung Rechnung getragen, nämlich, dass sich die Entwicklung eines Programms und dessen Umsetzung wechselseitig beeinflussen (Mayntz 1980: 15).

einer „Demokratisierung der Demokratie“ (Geißel 2008) oder ob partizipativ-kooperative Verfahren nicht vielmehr einer Zementierung bestehender Machtverhältnisse Vorschub leisten (vgl. Wendland 2002, Feindt/Newig 2005). In diesem Zusammenhang kann festgehalten werden, dass mit Beteiligung spezifische Interessen verfolgt werden, deren Spektrum von der Durchsetzung von partikularen Forderungen bis zur tatsächlichen Demokratisierung von Entscheidungsprozessen reichen kann. Beteiligung ist immer kontextabhängig und eingebettet in bestimmte historische Rahmenbedingungen, die einen Raum der partizipativen Möglichkeiten abstecken.⁷

Die Institutionalisierung der Aufgabenverteilung zwischen „oben“ und „unten“, in der diese unterschiedlichen Interessen ständig austariert werden müssen, zieht sich wie ein roter Faden durch die Geschichte der Stadterneuerung und Quartiersentwicklung in Deutschland (vgl. Selle 2000: 90ff.)⁸; wichtige Stationen waren bzw. sind die Verankerung von Betroffenenrechten im 1971 verabschiedeten Städtebauförderungsgesetz, aufsuchende und aktivierende Ansätze zur Stärkung und Unterstützung der Interessen von Bewohnern gegenüber professionellen Akteuren aus dem Planungs- und Baubereich (z.B. Anwaltsplanung), die „behutsame Stadterneuerung“ der Achtzigerjahre mit ihren Prinzipien von Kleinteiligkeit, Erhalt und Betroffenenmitwirkung sowie die in den letzten Jahren stetig wachsende Bedeutung von Aushandlungs- und Entscheidungspro-

7 Eine solche Lesart von Partizipation sensibilisiert zudem für das demokratietheoretische Dilemma, dass sich politisch fragwürdige, antidemokratische Gruppen demokratischer Instrumente bedienen. Beispielsweise können auch von Rechtsextremen initiierte Unterschriftensammlungen gegen die Errichtung eines Asylbewerberheims oder nachbarschaftliche Initiativen gegen den Bau einer Moschee, die nach dem NIMBY- bzw. Sankt-Florian-Prinzip („*Not in my back yard!*“ bzw. „Heiliger St. Florian, verschon’ mein Haus, zünd’ and’re an!“) agieren, als Handlungen und Verhaltensweisen beschrieben werden, die Bürger mit der Absicht verfolgen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen. Beispiele dieser Art verdeutlichen, dass Partizipation nicht per se fortschrittlich, zivil und emanzipatorisch und damit automatisch als „gut“ und „wichtig“ zu bewerten ist, sondern auch von Intoleranz und Ressentiments motiviert sein und auf eine Desavouierung des demokratischen Konsens’ sowie soziale und politische Ausgrenzung zielen kann. Eine Analyse von Partizipationsprozessen hat diesen Zusammenhang zu reflektieren. Vgl. dazu auch Roth (2004), der in diesem Zusammenhang von den „dunklen Seiten der Zivilgesellschaft“ spricht.

8 Die im Folgenden vorgestellten Phasen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen sind durch einen spezifischen historischen Kontext, nämlich dem der „alten“ BRD, bestimmt. Beteiligungsformen in der DDR werden darin nicht erwähnt. Dies ist dadurch begründet, dass es hier nicht um eine Rekonstruktion von Beteiligungstraditionen in den alten und den neuen Bundesländern geht, sondern um die Darlegung des theoretischen Zugriffs auf Beteiligung, der dieser Arbeit zugrunde liegt. Er orientiert sich an der Entwicklung in einem demokratischen Staatssystem. Ein etwaiges eigenständiges Verständnis von Beteiligung in der sozialistischen DDR ist für den konzeptionellen Beteiligungsbegriff dieser Arbeit nicht relevant. Allerdings sind Mitwirkungsmöglichkeiten auf der Ebene der Wohngebiete in der DDR im Hinblick auf die Empirie der Arbeit sehr wohl von Bedeutung, so dass entsprechende Überlegungen in Kapitel 4.2 entwickelt werden.