



Wo können Beteiligungsprojekte in der Sozialen Stadt auf der Stufenleiter der Partizipation angesiedelt werden?

Wiebke Claussen

Kommunale Entscheidungsträger/innen sehen sich mit vielfältigen Veränderungen konfrontiert. In den Landkarten der Stadtentwicklung zeigen sich ökonomische, soziokulturelle und demografische Entwicklungen in sozialräumlicher Segregation. Hinzu kommt, dass die Situation vieler Kommunalhaushalte die Handlungsfähigkeit der Kommunen als Träger sozialstaatlicher Daseinsvorsorge (Sozialstaatsgebot nach Art 20 GG) und die kommunale Selbstverwaltung (Art 28 GG) in Frage stellt.

Auf stadträumlicher Ebene kristallisieren sich benachteiligte Stadtteile und Ghettos der Armen und Ausgegrenzten heraus, in denen sich vielfältige Problemlagen überlagern und gegenseitig verstärken. Durch sinkende Wahlbeteiligung (und bei Ausländer/innen mangels Wahlrecht) fließen die Bedarfe dieser Stadtteile unzureichend in die politische Willensbildung ein. In Deutschland führen soziale und wirtschaftliche Ausgrenzung allerdings nicht zu einer gesteigerten Bereitschaft für Protest und politisches Engagement, sondern zu verstärkter politischer Apathie (Bödeker 2012).

Auf diese Stadtgebiete bezieht sich das Städtebauförderungsprogramm »Soziale Stadt«, das 1999 von Bund und Ländern aufgelegt wurde. Mit einem integrierten sozialräumlichen Bezug, Maßnahmen zur Verbesserung von Wohnqualität, Wohnumfeld, Infrastruktur und sozialflankierenden Maßnahmen sollen sozial benachteiligte Stadtteile gefördert und die Lebensbedingungen verbessert werden. Beteiligung und Aktivierung der Bewohner/innen gelten hier als ein Dreh- und Angelpunkt zur Stabilisierung der Quartiere und zur Entwicklung innovativer Lösungsansätze (DifU 2002, S. 2). In den Stadtteilen wird eine Palette ganzheitlicher quartiersbezogener Beteiligungsstrukturen entwickelt und lokale Initiativen und Organisationen werden quartiersbezogen vernetzt. Die Kompetenzen bisher nicht eingebundener organisierter Bewohner/innen werden mit Strategien des Empowerments der stadtteilbezogenen sozialen Arbeit erschlossen. Und auch Akteure der »lokalen Ökonomie« werden einbezogen. Innerhalb der Verwaltung wird über Ressortgrenzen hinaus kooperiert und z.T. auf den Sozialraum bezogen agiert.

Bis zum Jahr 2012 haben 607 Gebiete in 376 Gemeinden am Bund-Länder-Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - Soziale Stadt« teilgenommen. Weitere EU-Programme wie BIWAQ und LOS beziehen sich ebenfalls auf die Soziale Stadt-Gebietskulisse. Bedauerlicherweise wurde das Programm für das Haushaltsjahr 2011 von 95 Mio. auf 28,5 Mio. € radikal gekürzt, sozialflankierende Maßnahmen wurden aus der Förderung gestrichen und das Programm auf baulich investive Maßnahmen beschränkt. Lokale Akteure protestierten und mahnten, dass hierdurch die »Motorenfunktion« vor Ort (Quartiermanagement, Beteiligung, Vernetzung, Unterstützung von Ehrenamt) wegbreche und die soziale Integration in den Stadtteilen erschwert werde (Franke



2011, S. 3, <http://soziale-stadt-retten.de> und <http://www.buendnis-soziale-stadt.de>). Als Reaktion wurde das Programm 2012 wieder leicht auf 40 Mio. € erhöht und erhielt einen neuen Titel »Soziale Stadt – Investitionen im Quartier«.

Nach wie vor sind Beteiligung und Aktivierung die wichtigsten Säulen zur Stabilisierung der Stadtteile. Und seit einigen Jahren wird vermehrt auf die Förderung von Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement für Tätigkeiten im und für das Quartier gesetzt. Deshalb weist auch die Nationale Engagementstrategie (Embacher 2011, S. 36f) auf das Experimentierfeld des Programms »Soziale Stadt« hin. Bewohneraktivierung und -beteiligung als eine der Grundsäulen des Programms zielt darauf, die Bewohner/innen ins gesellschaftliche Leben einzubinden, ihre Identifizierung mit dem Stadtteil zu erhöhen, die Organisation in sozialen Netzwerken zu stärken, sie an Veränderungsprozessen vor Ort mitwirken zu lassen, Nachbarschaften zu stabilisieren und Integration zu stärken.

Doch welche Rolle spielt Partizipation in Stadtteilprojekten des Soziale Stadt-Programms? Partizipation verstehen wir dabei als gesellschaftliche Teilhabe und Teilnahme, von der Aktivierung, über Beteiligung und (Mit)Entscheidung bis hin zur Selbstorganisation gemeinsamer Angelegenheiten.

Als Konzept kann die Stufenleiter der Partizipation (Weiterentwicklung nach Arnstein 1969, Lüttringhaus 2003, Gesundheit Berlin/WZB 2013, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin, S. 28f) herangezogen werden. Auf ihr ist ablesbar, auf welcher Partizipationsstufe eine Beteiligungsform angesiedelt werden kann und welches Maß an Teilhabe, an Entscheidungsmacht und Einflussmöglichkeiten damit verbunden sind. Auf den Stufen 1-9 sind verschiedene Stufen von Beteiligung dargestellt: von der Nicht-Partizipation über Vorstufen der Partizipation (Information, Konsultation und Mitwirkung), Partizipation (Kooperation und (Mit)Entscheidung) bis zur Selbstverwaltung.



Beteiligungsformen entlang der Stufenleiter der Partizipation

9 Selbstorganisation	Selbstverwaltung Eigenständigkeit, Selbstverantwortung
8 Entscheidungsmacht der Bürger - Delegation	Partizipation Entscheidung
7 Kooperation – Mitentscheidung – teilweise Entscheidungsmacht	
6 Mitbestimmung	
5 Einbeziehung, Beteiligung und Mitwirkung	Vorstufen von Partizipation Mitwirkung
B 5 Beteiligung, Einbeziehung und Mitwirkung in Planungsverfahren	
D 5 Demokratische Beteiligung in Institutionen, Organisationen und Vereinen	
G 5 Gemeinwesenarbeit, Aktivierung, Beteiligung, Netzwerkaufbau	
E 5 Mobilisierung von bürgerschaftlichem Engagement, Ehrenamt, Freiwilligenarbeit, Bürgerarbeit	
4 Anhörung - Konsultation	Konsultation
3 Information	Beobachtung / Information
2 Verhaltensanweisung	Nicht-Partizipation
1 Instrumentalisierung, Therapie und Manipulation	

Sammeln wir jetzt die Instrumente und Methoden, die in Soziale Stadt-Gebieten zur Partizipation eingesetzt werden (DifU 2002), und ordnen sie diesen Kategorien zu, so erhalten wir das folgende Bild:



Der Partizipationsgehalt in Beteiligungsprojekten des Soziale Stadt-Programms

Stufen der Partizipationsleiter	Instrumente und Methoden zur Beteiligung und Aktivierung von Bewohnern und Bewohnerinnen
9 Selbstorganisation	z.B. Kandidatur zu Wahlen, Stadtteilvereine, Stadtteilgenossenschaft, soziale Unternehmen, Mietervereine, Bürgerstiftungen, Genossenschaften, Wohnprojekte
8 Entscheidungsmacht der Bürger/innen - Delegation	z.B. Wahlrecht, Bürgerbegehren/Bürgerentscheid (bspw. »Hamburger Schulstreit«), Volksbegehren/Volksentscheid, Volksinitiative gegen den Verkauf von 100.000 LEG Wohnungen; Petitionen zur Sozialen Stadt
7 teilweise Entscheidungsmacht Kooperation – Mitentscheidung	z.B. Vertreterversammlung in Genossenschaften, Quartiersfonds, Quartiersräte
6 Mitbestimmung	z.B. formelle und informelle Formen der Mitbestimmung: Betriebsräte i.R.d. BetrVG; Mieterräte in Wohnungsgesellschaften
5 Beteiligung, Einbeziehung und Mitwirkung	
B 5 Beteiligung, Einbeziehung und Mitwirkung in Planungsverfahren <ul style="list-style-type: none"> - Foren des kontinuierlichen Austausch, Erörterung - Formelle Beteiligung in den Planungsvorhaben - Informelle Beteiligungsprozesse - Dialog gestützte, prozesshafte und konsensuale Verfahren - Informelle Beteiligungsprojekte 	z.B. Runde Tische, Diskussionsrunden, Stadtteil- und Bürgerforen, stadtteilweite Arbeitskreise, Arbeitsgruppen, Workshops formelle und informelle Beteiligungsverfahren i.R.d. BauGB und des StBauFG, Einsatz von Quartiersmodellen (Planning for real), Bürgergutachten, Planungszelle, Planungswerkstatt, Charette Verfahren, z.B. Zukunftswerkstatt, Zukunftscafé, World Café, Appreciate Inquiry, Dragon Dreaming, Mediation beteiligungsorientierte Projekte wie Spielplatzgestaltungen, Kiezdetektive, Jugendbeteiligung



<ul style="list-style-type: none"> - »Handverlesene« Beteiligung - Alibibeteiligung 	<p>z.B. Beteiligung von »handverlesenen« Expert/innen oder Vertreter/innen aus der Bürgerschaft oder bestimmter Zielgruppen, ohne einen verbindlichen Einfluss auf den Entscheidungsprozess</p> <p>Beteiligung als Alibiliaktion, Feigenblatt, zur Akzeptanzbeschaffung</p>
<p>D 5 Demokratische Beteiligung in Institutionen, Organisationen und Vereinen</p>	<p>z.B. Beteiligung und Empowerment in Institutionen wie Kitas, Schulen, Jugendarbeit, Vereinen, Unternehmen</p> <p>Beteiligung in Setting-Projekten wie z.B. Gesunde Schule, gesunde Kita, betriebliche Gesundheitsförderung</p> <p>Mitgliederbeteiligung in Parteien, Gewerkschaften</p>
<p>G 5 Gemeinwesenarbeit, Aktivierung, Beteiligung</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einzelfallbezogene soziale Arbeit - Aktivierung und Einbindung in Aktivitäten - Aufbau von Gruppen im Stadtteil - Bürger- und Akteursnetzwerke 	<p>z.B. Beratungsangebote, Hilfe zur Selbsthilfe, aufsuchende Arbeit, Streetwork</p> <p>z.B. Stadtteilstefte, Veranstaltungen, Aktionen, Stadtteilzeitung als Medium zur Aktivierung der Bewohner/innen, gemeinsame Erarbeitung von Logos/Slogans, Aktivierende Befragungen/Interviews, Zielgruppenspezifische Projekte, Einbindung von Bewohner/innen in Kunstprojekte und Kulturangebote</p> <p>z.B. offene Nachbarschaftstreffs, Stammtische, Stadtteilgruppen, Community Organizing</p> <p>Aufbau von Akteurs- und Bürgernetzwerken im Stadtteil</p>
<p>E 5 Mobilisierung von Ehrenamt, Freiwilligenarbeit, Bürgerarbeit</p>	<p>z.B. Qualifizierung von Bürger/innen zu Moderator/innen, Mediator/innen, Streitschlichter/innen;</p> <p>Qualifizierung von Menschen mit Migrationshintergrund als Lotsen, um Zugänge sozialer Beratung und Bildung in migrantische Milieus hinein zu schaffen (bspw. Rucksackmütter, Stadtteilmütter, Gesundheitsförderungsscouts im BKK Programm MiMi, StudyScouts, Service Learning Programm an Hochschulen);</p> <p>Vermittlung von Freiwilligen durch Freiwilli-</p>



	genagenturen; Einsatz von 1 €-Jobber/innen und Bürgerar- beiter/innen in Einsatzstellen im Stadtteil
4 Anhörung - Konsultation	z.B. Stadtteilkonferenzen, Unterschriftenakti- onen
3 Information	z.B. Stadtteilzeitungen, Flyer, digitale und analoge Informationsangebote rund ums Quartier, Berichte in Lokalblättern, Stadtteil- spaziergänge und Begehungen, Wettbewer- be, Mitmachangebote, Abstimmungen, Bür- ger-, Einwohner- oder Blockversammlungen
2 Verhaltensanweisung	z.B. Verbotsschilder auf Spielplätzen, Anwei- sungen von Behörden zur Gefahrenabwehr, Vorgaben und Anweisungen als Bewilli- gungsvoraussetzung sozialer Leistungen
1 Instrumentalisierung, Therapie und Manipulation	z.B. Happenings zur Akzeptanzerzeugung für einen nicht zu hinterfragenden »Plan«, erzie- herische oder therapeutische Behandlung der zu Beteiligten, Social Marketing und CSR- Aktivitäten ohne einen Nutzen und Mehrwert für die Zielgruppe, Klientelwirtschaft

Die Beteiligungsformen in »Soziale Stadt«-Quartieren sind auf allen Ebenen der Stufenleiter der Partizipation verteilt. Einige Formen finden sich auch auf der Ebene der Scheinbeteiligung (1). Viele sind Informationen (3). Der größte Teil ist auf der Ebene der Vorstufen zur Partizipation anzusiedeln. Einige Beispiele sind den oberen Stufen (6-9) zugeordnet. Hier ist zu fragen, in welchem Maße tatsächlich Entscheidungsmacht abgegeben wird, wie inklusiv diese Strukturen zusammengesetzt sind und wie eine lokale demokratische Partizipationskultur gelingen könnte.

Der Bereich der Einbeziehung (5) fächert sich in vier Formen auf:

- die Beteiligung, Einbeziehung und Mitwirkung in Planungsverfahren (B 5),
- die demokratische Beteiligung in Institutionen, Organisationen und Vereinen (D 5),
- die Aktivierung und Beteiligung in der Gemeinwesenarbeit (G 5) und
- die Mobilisierung von bürgerschaftlichem Engagement, Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerarbeit (E 5).



All dies ist noch im Bereich der Vorstufen von Partizipation anzusiedeln, in dem Entscheidungsträger/innen Beteiligung und Teilhabe gewähren, aber keine Entscheidungsmacht.

In der Einbeziehung in Planungsverfahren (B 5) finden wir eine Vielzahl von Formen. Es gibt formelle, gesetzlich verankerte und informelle, punktuelle und prozesshafte, auf Dialog und Verständigung gestützte bzw. auf Interessenvertretung zielende Formen der Einbeziehung. Hinzu kommt die Beteiligung handverlesener Personen und Formen der Alibibeteiligung zur Akzeptanzbeschaffung. Hier wird der Austausch mit dem Gegenüber gesucht, die Grenzen einer tatsächlichen Mitwirkung sind aber eng gesteckt.

Erkennbar ist, dass prozessorientierte und Dialog gestützte Verfahren hinzugekommen sind. Hier wird auf die Vertrauen stiftende und Überzeugung schaffende Kraft des Dialogs gesetzt. Hier geht es nicht primär um den Austausch von Sachargumenten, Positionen und Durchsetzung von (ökonomischen) Interessen, sondern um einen Verständigungsprozess über unterschiedliche Bedürfnisse, Interessen und Blickrichtungen (Stufe B 5) und die Aushandlung von gemeinsamen Lösungen. Faktoren wie ungleiche Verhandlungspositionen, Rollen und Machtressourcen werden, zumindest während des Prozesses, ausgeklammert, entfalten aber ihre Wirkung. Dialog beinhaltet nicht automatisch (Mit)Entscheidungskompetenzen, die eine wirksame Partizipation aber enthalten sollte. Dialog geht aus von der Prämisse: Dialog schafft Verständigung - Gegen gute Argumente gibt es keine politischen Entscheidungen.

Allerdings sind Beteiligung und Aktivierung wesentlich davon abhängig, inwieweit damit auch der Einfluss auf Entscheidungsfindung verbunden ist und dann auch zur Maßnahmenumsetzung führt. Damit verbunden sind folgende Fragen: Findet Beteiligung in einem Planungsvorhaben punktuell oder prozesshaft an verschiedenen Punkten statt? In welchem Maße setzen Politik und Verwaltung die Ergebnisse des Beteiligungs- oder Kooperationsprozesses auch um? Welche Ressourcen stehen zur Verfügung, um die Ergebnisse aus dem Beteiligungsprozess auch in Maßnahmen umzusetzen? In welchem Maße sind die Beteiligungsergebnisse in Entscheidungen und Maßnahmenumsetzung eingeflossen? Wie zeitnah findet das statt? Gibt es eine Revision des Standes der Maßnahmenumsetzung nach einer bestimmten Zeit mit den Bürger/innen?

Eine wichtige Rolle spielen Beteiligungsprojekte und die Entwicklung einer Partizipationskultur in Kita, Schule, Jugendarbeit, Vereinen (D 5). In gelingenden Strukturen können Kinder und Jugendliche Partizipationserfahren »von klein auf«, ihrer Selbstwirksamkeit und der Mühe und Kraft gemeinschaftlichen Handelns machen. Hier können sie Erfahrungen machen, dass Lebenswelten gestaltbar sind, dass und wie sie daran mitwirken können. Diesen Einrichtungen kommt insofern eine wichtige Aufgabe demokratisch politischer Sozialisation zu. Aber auch Parteien und Gewerkschaften könnten sich sehr viel mehr um die Beteiligung und Einbindung ihrer Mitglieder bemühen.

In der Gemeinwesenarbeit (G 5) geht es prozessorientiert um Aktivierung und Empowerment von Menschen im Gemeinwesen, um gemeinsames Handeln, um den Aufbau von Netzwerken im Stadtteilen, um den Aufbau von sozialem und kulturellem Kapital benachteiligter Bevölkerungsgruppen. Gelingt sie, so werden sozial benachteiligte Menschen ermutigt, ihre Lebensbedingungen zu gestalten, Hilfen in Anspruch zu nehmen, sich ge-



meinsam mit anderen zu engagieren und es werden wichtige Strukturen im Stadtteil aufgebaut. Dies kann den Zugang zur Beteiligung und Mitwirkung, Interessenvertretung, (Mit)Entscheidung und Selbstorganisation auf den oberen Stufen der Leiter der Partizipation ebnen. Community Organizing führt den Aufbau von »Machtstrukturen« zur Vertretung von Interessen des Stadtteils konsequent fort (Penta 2007).

Beim bürgerschaftlichen Engagement, Ehrenamt und Freiwilligenarbeit (E 5) geht es um die aktive Mitwirkung, das konkrete Tun, sich sozial zu engagieren, einen aktiven Beitrag zum Gemeinwesen zu leisten - und z.T. um die Mobilisierung preiswerter Arbeitskraft in Projekten. Bürgerschaftliches Engagement wird in dieser Lesart zum Ausfallbürge und »billigen Jacob« des Abbaus sozialstaatlicher Leistungen. Mit Partizipation hat das wenig zu tun.

Joachim Barloschky und Maren Schreier (2006, S. 321) aus dem Projekt Tenever distanzieren sich von dem Aktivierungs- und Beteiligungsverständnis, das in Zeiten schrumpfender finanzieller kommunaler Handlungsspielräume darauf hofft, durch Beteiligung und bürgerschaftliches Engagement wegfallende sozialstaatliche Leistungen kompensieren zu können. Bürger und Bürgerinnen zu beteiligen, ihre Kompetenzen zu nutzen und sie zu Mitgestaltern ihre Lebensraums zu machen, geht jedoch weit über Kürzungsdebatten hinaus: Aktivierung und Beteiligung, Selbstorganisation und Mitverantwortung sind zentrale Elemente einer zukunftsfähigen Kommunal- bzw. Quartiersentwicklung, nicht zuletzt, weil sie für eine gute, selbstbestimmte Lebensführung unabdingbar sind. Der Bürger ist als Experte seines Lebensraumes anzuerkennen und steht somit dem Staat und der Verwaltung nicht reduziert auf seine Funktion als »Kunde« gegenüber. Vielmehr ist er als vollwertiges Mitglieder der Gesellschaft anzuerkennen und als aktiver Gestalter des Gemeinwesens ernst zu nehmen.

Die Nationale Engagementstrategie (2010) skizziert einen Rahmen der systematischen Förderung von bürgerschaftlichem Engagement, Ehrenamt und Freiwilligenarbeit. Embacher (2011, S. 6f) kritisiert diese Strategie in wesentlichen Punkten: »Die Vorschläge der Nationalen Engagementstrategie zur kommunalen Infrastruktur führen leider in die falsche Richtung: Hier wird – wenn auch recht diffus – beschrieben, dass Bürgerstiftungen und Kommunen künftig die Organisationsstrukturen für das Engagement vor Ort tragen, d.h. finanzieren sollen. Der Bund sieht sich über Modellprogramme lediglich als Impulsgeber für neue Ideen und Projekte und wird dabei genau das hinterlassen, was wir seit vielen Jahren beobachten: Modellruinen, die nach Auslaufen der meist dreijährigen Förderphase entstehen und dann unterm Strich oft mehr Flurschaden angerichtet als Positives bewirkt haben.«

Das Freiwilligensurvey (BFSFJ 2010) ermittelte, mit welcher Motivation sich Bürgerinnen und Bürger sich zivilgesellschaftlich engagieren. Sie wollen etwas zum Gemeinwesen beitragen, die Gesellschaft (zumindest im Kleinen) mitgestalten, Gemeinschaft mit anderen finden, dabei etwas inhaltlich Befriedigendes und Freude Bereitendes tun und eigenes Wissen und Können einbringen und erweitern zu können.

Gleichwohl kann bürgerschaftliches Engagement und freiwillige Arbeit in guten Strukturen individuelles Wachstum, soziale Einbindung, soziale Innovationen und Gebrauchswerte im Stadtteil fördern und Partizipation als partizipative Erneuerung und demokratisch innovative Emanzipation voranbringen. Bürgerschaftliches



Engagement soll nicht gefördert werden, weil es den Staat entlastet, sondern weil es zur gesellschaftlichen Integration beiträgt (a). Es benötigt tragfähige und dauerhafte Finanzierungsstrukturen und eine gute Träger- und Infrastruktur für das Engagement vor Ort (b). Und es muss in engem Zusammenhang mit der Frage der sozialen Bürgerrechte verortet werden (c) (Embacher 2011, S. 39, 139).

Erst der Sprung auf die nächste Stufe der Leiter der Partizipation (6-8) führt zu wirklicher Partizipation und ist mit der Möglichkeit zu Mitbestimmung und (Mit)Entscheidung über den Einsatz von Ressourcen und damit verbrieften Mitwirkungsrechten verbunden.

Aber auch bei den Strukturen, die zur (Mit)Entscheidung und Selbstorganisation im Stadtteil entstanden sind (Stufe 6-9), kann nicht per se davon ausgegangen werden, dass sie einen repräsentativen Querschnitt der Bürger/innen(-interessen) abbilden und automatisch Sachverwalter von so etwas wie »Gemeininteresse« sind. Dabei sind Fragen zu prüfen: Gibt es Bürgergruppen, die nicht/kaum im Gremium vertreten sind? Wie groß ist der Anteil von Vertreter/innen aus Einrichtungen, von »Profibürger/innen«, die in Einrichtungen tätig sind, und von ungebundenen Bewohner/innen? Wie schaffen sie Transparenz und Kommunikation im Stadtteil? Über welche Themen und Ressourcen entscheidet das Gremium? Welche Themen liegen außerhalb der Gestaltungsspielräume? Welche anderen wirkmächtigen Akteure gibt es? Was geschieht im Falle von Konflikten - gibt es z.B. einen Entscheidungsvorbehalt von Verwaltungsgremien?

Auf der obersten Stufe sind selbstorganisierte Strukturen der Meinungsbildung, der Interessenvertretung und der Selbstverwaltung (9) angesiedelt. Ihre Gestaltungs- und Mitwirkungsmacht wird aber erheblich von der Ausstattung mit ökonomischem, sozialem und kulturellem Kapital bestimmt.

Mir scheint, dass diese Vielfalt von Erscheinungsforen »vor den Toren einer wirklichen Partizipation« Abbild eines derzeit »wütenden« Definitionsgeflechtes ist. Pointiert formuliert: Geht es um einen Kommunikationsprozess mit Zielgruppen und Kunden und um die Herstellung von Akzeptanz im Politik- und Projektmarketing? Geht es um die Mobilisierung von Ehrenamt und Stiftungsengagement als Ausfallbürge sozialer Leistungen? Oder geht es um die Entwicklung von Partizipationskulturen, politischer Emanzipation, bürgerschaftlichem Engagement, das Empowerment von Mitgestalter/innen des Gemeinwesen, die Weiterentwicklung von Strukturen demokratischer Willensbildung, Entscheidungsfindung und Gemeinwesengestaltung?

Lüttringhaus (2003) hat das Stufenleitermodell weiterentwickelt und schaut sich zwei Seiten des Partizipationsprozesses an: einerseits die Teilhabegewährung der Entscheidungsträger/innen (bspw. Politik) und andererseits die Teilnahme eines interessierten Personenkreises (bspw. Bürger/innen). Ein Blick auf das Modell im Vorfeld kann klären, welche Stufe von Partizipation aufgrund der jeweiligen Rahmenbedingungen (Gesetze, Bereitschaft der Entscheidungsträger/innen) und der eigenen Potenziale (bspw. Protestpotenzial) möglich sind und angestrebt werden.



Quelle: Lüttringhaus 2003, in Anlehnung an Buse et al 1977.

Lüttringhaus (2003) legt in Anlehnung an Buse et al 1977 ein Modell vor, welche Faktoren auf institutioneller, sozioökonomischer und subjektiver Ebene politische Partizipation beeinflussen. Sie zeigt, wie vier Partizipationsstufen (informieren, mitwirken, mitentscheiden und selbstverwalten) aufeinander aufbauen und welche Faktoren die Mitwirkungsbereitschaft auf der jeweiligen Partizipationsstufe beeinflussen.

Information: Ob Aktionsbereitschaft entstehen kann, sich zu informieren, ist abhängig von der Betroffenheit vom Thema, dem persönlichen Interesse, dem zuzuordnenden sozialkulturellen Milieu, dem Eingebundensein in lokale soziale Netzwerke und lokaler Identität. Der individuelle Bildungsgrad, Abstraktionsvermögen und Artikulationsfähigkeit in enger Kopplung mit der ökonomischen Lage sind jedoch die wichtigsten Variablen.

Aktive Mitwirkung: Förderlich für eine aktive Mitwirkung ist ein kommunikations- bzw. beteiligungsfreundliches partnerschaftliches Klima im politisch-administrativen System. Hinzu kommen die Überschaubarkeit des Sachverhaltes sowie ein frühzeitiges und fortlaufendes Beteiligungsangebot. Ein sehr wichtiger Einflussfaktor ist persönliche Partizipationserfahrungen, bspw. in Vereinen, Parteien, Gewerkschaften, aber auch kleinere Beteiligungserfahrungen in der Familie, am Arbeitsplatz, Schule und Kindergarten, d.h. »demokratische Politisierungseffekte mit langfristigen Folgewirkungen«. Auf subjektiver Ebene spielt Sozialvertrauen, das Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten und die von anderen Personen, das Vertrauen in die Gestaltbarkeit von Veränderungsprozessen und der Zukunft generell eine wichtige Rolle. Das soziale Klima in benachteiligten Stadtteilen ist stark von Unsicherheit und Verunsicherung geprägt. Hier eine Partizipationsbereitschaft zu entwickeln, benötigt Zeit, einen langen Atem und bedeutet Aufbau von Vertrauen und Gemeinwesenstrukturen.

Mitentscheidung und Selbstverwaltung: Der Verlauf und das Ergebnis des Entscheidungsprozesses hängen von den objektiv gegebenen gesellschaftlich-politischen Strukturen und Institutionen ab. Dazu gehören die



rechtliche und finanzielle Abhängigkeit der Kommune, die finanzielle Abhängigkeit der Kommunen von ortsansässigen und anzuwerbenden Wirtschaftsbetrieben oder auch vom Bestandsmanagement börsennotierter Wohnungsunternehmen. Mitentscheidung und Selbstverwaltung hängen wesentlich vom Demokratie- und Herrschaftsverständnis der Entscheidungsträger/innen vor Ort und deren Bereitschaft ab, Bürger/innen zu beteiligen und Macht und Kontrolle abzugeben. Der andere Einflussfaktor sind die de facto vorhandenen materiellen Gestaltungsspielräumen und die Selbstorganisationsfähigkeit der Bürger/innen.

Diese vier Ebenen bauen aufeinander auf und sind miteinander vernetzt. Deutlich wird, dass durch die Veränderung eines Faktors und eine lediglich punktuelle Aktivierung die Teilnahmebereitschaft nicht gesteigert werden kann. Notwendig ist vielmehr eine langfristig angelegte soziale Kommunalpolitik auf vielen Ebenen, um Chancen zur Teilnahme am öffentlichen Geschehen zu verbessern und Ausgrenzung zu minimieren.

Generell ist ein Demokratie- und Herrschaftsverständnis der Entscheidungsträger/innen vor Ort notwendig, Macht und Kontrolle abzugeben und Beteiligung zu wollen. Und es bedarf vorhandener rechtlicher und finanzieller Handlungsspielräume der Kommunen. Die Aufgabe liegt darin, kurzfristig die Schnittstelle zwischen politischen Entscheidungsträger/innen und dem Stadtteilgremium zu gestalten und langfristig verschiedene Beteiligungsprozesse zu nutzen, um eine lokale Partizipationskultur aufzubauen. In Beteiligungsprojekten sind passgenaue Methoden Anpassung für »inklusive« Beteiligung, kreativitätsfördernde Methoden und stimmige Prozesse notwendig.

Erfolgreiche Beteiligungsprojekte benötigen

- die politische und administrative Bereitschaft und die Fähigkeit zum Dialog (bei allen Beteiligten);
- ggf. eine Stärkung der Befähigung zum Dialog und Empowerment z.B. unfreiwillig nicht-aktiver Gruppen;
- Ressourcen (ausreichend Zeit, Personal, Organisationsstrukturen, Kompetenz, Finanzen) und klare Ziel- und Rahmensetzungen (z.B. Konkretheit der Aufgabe, klarer Auftrag, klare Spielregeln, Befristung);
- tatsächlich vorhandene Gestaltungsspielräume und Ergebnisoffenheit;
- ein von Fairness und gegenseitigem Respekt getragener Dialog auf Augenhöhe (als Grundhaltung);
- eine klare Rollenaufteilung aller mitwirkenden Akteure;
- eine sorgfältige und kompetente Gestaltung des Beteiligungsprozesses (individuelles Projektdesign) und eine professionelle Durchführung;
- angemessene, kreative Beteiligungsformate und eine neutrale Moderation;
- transparente und frei zugängliche Informationen über das Sachthema (»für gleichlange Spieße sorgen«), aber auch Transparenz über die Planungs- und Entscheidungsprozesse;

- Klarheit über den Umgang mit den Ergebnissen, mindestens ein verlässliches Feedback von den (politischen) Entscheider/innen zu den erarbeiteten Empfehlungen.
- die Bereitschaft für gegenseitige Lernprozesse und die Entwicklung einer lokalen »Beteiligungskultur« (Sellnow 2014).

Ein sehr wichtiger Einflussfaktor für den Aufbau einer Partizipationskultur sind persönliche Partizipationserfahrungen, bspw. in Kindergarten, Schule, Jugendarbeit, Vereinen, Parteien, Gewerkschaften, aber auch in der Familie und am Arbeitsplatz. Diesen Institutionen kommt eine wichtige Rolle zu, um »demokratische Politisierungseffekte mit langfristigen Folgewirkungen« zu erzeugen (Lüttringhaus 2003, S. 4).

Um zum Anfang zurückzukommen: Soziale Ungleichheit kann als gesellschaftliches Problem nicht auf städtischer Ebene und schon gar nicht auf Stadtteilebene beseitigt werden. Arbeitslosigkeit und Armut zu bekämpfen, heißt, für eine alternative Wirtschafts- und Sozialpolitik zu streiten, zumal soziale Ungleichheit immer mehr zu einem Problem für die Legitimität demokratischen Regierens wird (Jörke 2010 und Bödeker 2012). Auf Stadtteilebene werden die Probleme und Bedarfe deutlich und Stadtpolitik kann sich gegen Armut und Ausgrenzung und für soziale Teilhabe und die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen einsetzen. Direkt daran knüpft die Forderung nach Stärkung der Finanzkraft der Kommunen an, so dass die Kommunen ihre Aufgaben in der Daseinsvorsorge gerecht werden können. Und dies ist abhängig von einem politischen Willen und der politischen Repräsentation (sei es stellvertretend oder/und selbstvertretend) der von Ausgrenzung Betroffenen.

Literatur

Arnstein, Sherry (1969): A Ladder of Citizen Participation. In: Journal of the American Planning Association, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

Barloschky, Joachim/Schreier, Maren (2005): Quartiersbudgets – Ansätze und Erfahrungen am Beispiel des Programms WIN - Wohnen in Nachbarschaften in Bremen-Tenever. In: Sinn, Heidi (Hrsg.): Stadtmanagement – Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region). Dortmund 2005, S. 320-331.

Bödeker, Sebastian (2012): Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland. In: WZ Brief Zivilengagement 5. April 2012.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BFSFJ) (2010): Hauptbericht des dritten Freiwilligensurveys 2009. Ergebnisse der repräsentativen Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgergesellschaftlichem Engagement. TNS Infratest Sozialforschung München. Bertelsmann Stiftung, Generali Zukunftsfonds.



Buse, Michael/Nelles, Wilfried/Oppermann, Reinhard (1977): Determinanten politischer Partizipation: Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Meisenheim.

DifU Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2002): Aktivierung und Beteiligung im Rahmen des Programms »Soziale Stadt«. In: Soziale Stadt Info 7, der Newsletter zum Bund-Länder-Programm Soziale Stadt, S. 2-6.

Embacher, Serge (2011): Baustelle Demokratie. Die Bürgergesellschaft revolutioniert unser Land. Edition Körber.

Franke, Thomas (November 2011): Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt. Sind die Entwicklung benachteiligter Stadtteile und lokale Integrationsprozesse gefährdet? Friedrich Ebert Stiftung Wirtschafts- und Sozialpolitik. Bonn.

Gesundheit Berlin e.V./Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2013): Partizipative Qualitätsentwicklung. In der Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten; <http://www.partizipative-qualitaetsentwicklung.de/partizipation/stufen-der-partizipation.html>.

Lüttringhaus, Maria/Richers, Hille (Hrsg.) (2003): Handbuch aktivierende Befragung. Konzepte, Erfahrungen, Tipps für die Praxis. Stiftung Mitarbeit. Bonn.

Jörke, Dirk (2010): Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie. Aus: Politik und Zeitgeschichte 2011 Postdemokratie? Berlin.

Nationales Forum Engagement und Partizipation (2010): Nationale Engagementstrategie der Bundesregierung; http://www.forum-engagement-partizipation.de/?loadCustomFile=Publikationen/Nationale_Engagementstrategie_10-10-06.pdf.

Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013): Qualitätskriterien für Bürgerbeteiligung; http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualit%C3%A4tskriterien/nwbb_qualitaetskriterien_stand_februar2013.pdf.

Penta, Leo (Hrsg.) (2007): Community Organizing. Menschen verändern ihre Stadt. Edition Körber Stiftung. Hamburg.

Sellnow, Reinhard (2014): Partizipation – wie geht denn das? Vortrag auf der Jahrestagung der Moderatoren von Zukunftswerkstätten »Kunst der Partizipation« 2-5.5.2013 in Salzburg. In: Claussen, Wiebke, Geffers, Stephan G., Meyer, Lars, Spielmann, Walter (Hrsg.): Die Kunst der Partizipation. Betroffene zu Beteiligten machen – Was das Zukunftswerkstätten-Jahrestreffen in Salzburg bewegte. JBZ-Arbeitspapier Nr. 29.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (2012): Handbuch zur Partizipation. Berlin; http://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/partizipation/download/Handbuch_Partizipation.pdf.



Autorin

Wiebke Claussen ist Dipl. Ing. Raumplanung und Mediatorin. Sie war und ist in verschiedenen Funktionen in Stadtteilprojekten tätig, als Raumforscherin am Institut für Raumplanung der Universität Dortmund, als Mitarbeiterin eines Planungsamtes, als freiberuflich tätige Quartiersmanagerin, Beraterin und Moderatorin von Partizipationsprozessen und als engagierte Bürgerin. Sie war im Quartiersmanagement in Hamm Norden und im Ostmannturmviertel in Bielefeld Ostmannturmviertel tätig. Als Bewohnerin in der Dortmunder Nordstadt engagiert sie sich in Stadtteilinitiativen. Seit einigen Jahren moderiert sie Dialog orientierte Partizipationsprozesse und ist Vorstandsmitglied des ZUKUNFTWERKSTÄTTEN Vereins. Seit 2013 wirkt sie am Aufbau der gemeinnützigen Organisationsberatung bei SOCIUS Köln mit. Diese verschiedenen Erfahrungsperspektiven flossen in den Artikel ein.

Kontakt

Wiebke Claussen
Unverhastr. 5
44147 Dortmund
Tel.: 0231/8299834
claussen@socius.de
www.claussen-projektberatung.de
www.socius.de
www.zwverein.de

Redaktion eNewsletter

Stiftung MITARBEIT
Netzwerk Bürgerbeteiligung
Redaktion eNewsletter
Ellerstraße 67
53119 Bonn
E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de