

Fakultät Wirtschaft und Soziales

Department Soziale Arbeit

Stadtteilentwicklung und Partizipation

**- Am Beispiel von Maßnahmen des
Rahmenprogramms Integrierte Stadtteilentwicklung -**

Tag der Abgabe: 02.04.2019

vorgelegt von: Jans, Sönke

■■■■■■■■■■

■■■■■■

■■■■■■

■■■■■■■■■■

■■■■■■■■■■■■■■■■

Erstgutachterin: Prof. Dr. Sabine Stövesand

Zweitgutachterin: Prof. Dr. Irena Medjedovic

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
2. Demokratietheoretische Hintergründe zu Partizipation.....	5
2.1 Darstellung der Repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland	6
2.2 Teilsysteme und deren Funktionen von Partizipation	7
2.3 Demokratieverständnis – Ausgangspunkt für die Bewertung von Partizipationsprozessen im gesamtgesellschaftlichen Kontext	10
2.4 Die These der Postdemokratie	13
2.5 Die Relation von Demokratie und Partizipation	19
3. Politische Partizipation.....	20
3.1 Begriffsbestimmung.....	20
3.2 Systematisierung von Partizipationsprozessen	22
3.2.1 Stufenmodell	23
3.2.2 Determinanten politischer Partizipation.....	26
3.3 Formen von Partizipationsverfahren.....	29
4. Soziale Arbeit und Stadtentwicklung	30
4.1 Gemeinwesenarbeit – Entwicklungen und theoretische Bezüge	31
4.1.1 Historische Entwicklungen der Gemeinwesenarbeit	32
4.1.2 Arbeitsweisen und Methoden in der Gemeinwesenarbeit	35
4.2 Von der Gemeinwesenarbeit zum Stadtteilmanagement – Die Entstehung der Quartiersarbeit	37
5. Stadtentwicklung und Partizipation.....	39
5.1 Stadtentwicklungsprogramme	40
5.1.1 Politische und gesellschaftliche Entstehungshintergründe.....	41
5.1.2 Internationale und nationale Entwicklungen von STEP.....	42
5.2 Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung.....	44
5.2.1 Erläuterung der Programminhalte	45
5.2.2 Maßnahmen des Handlungsfeldes „Aktivierung, Beteiligung“	50
5.3 Einschätzung der Beteiligungsverfahren aus partizipationstheoretischer Perspektive	53
6. Abschlussbetrachtung	59
7. Abkürzungsverzeichnis.....	63
8. Abbildungsverzeichnis	64
9. Literaturverzeichnis	65
10. Eidesstattliche Erklärung	74

1. Einleitung

Der Begriff der „Partizipation“ hat in den vergangenen Jahren einen nahezu inflationären Gebrauch erfahren. In der Disziplin der Sozialen Arbeit gehört er seit Beginn zu den Grundprinzipien des professionellen Selbstverständnisses. Doch auch hier erfährt der Begriff unterschiedlichste Interpretationen und divergente Praxisanwendungen.

Der Bedeutung von Partizipation wird je nach Disziplin, Handlungsfeld, professionellem Rollenverständnis und Kontext-, und Situationsabhängigkeit ein unterschiedlicher Stellenwert beigemessen. Um einen Zugang zum konkreten Anwendungsfeld der Stadtentwicklung zu erhalten, scheint eine Betrachtung dieser unterschiedlichen Perspektiven aufschlussreich.

Die Diskussion um den öffentlichen Raum ist von dauerhafter Präsenz. Dies geschieht durch viele Wege, ob ausgehend von Protesten durch Soziale Bewegungen, der Frage nach günstigem Wohnraum oder dem Recht auf die Nutzung von öffentlichen Plätzen. Menschen haben ein Interesse daran, ihren lokalen Nahraum aktiv mitgestalten zu können und einen Einfluss darauf zu haben, was in diesem geschieht. Unterschiedliche und zum Teil gegensätzliche Bedürfnisse und Interessen bedürfen einer Aushandlung aller betroffenen Akteur_innen. Die Möglichkeiten hierfür sind vielfältig. Die Thematik der Stadtentwicklung ist dabei kompliziert und multidimensional, die Bedeutung für die Menschen lässt sich anhand zahlreicher Initiativen und Interessensgemeinschaften belegen.

In dieser Arbeit wird der Forschungsfrage nachgegangen, inwiefern die Bevölkerung in Stadtentwicklungsprozessen beteiligt ist und welchen tatsächlichen Einfluss diese Beteiligungsverfahren auf die Entscheidungsfindung haben.

„Demokratie befindet sich in einem ständigen Wandel [...]“ (Lüttringhaus 2000, 23) und dieser Wandel hat konkrete Auswirkungen auf die Lebenslagen aller Gesellschaftsmitglieder, der Rolle von Sozialer Arbeit im Staatsgefüge sowie der politischen Gestaltung von diesem. Ebenso wie Partizipation handelt es sich auch bei Demokratie um keinen allgemeingültig definierten Begriff. Verschiedene Autor_innen¹ und die beschriebenen

¹ Die verwendete Schreibweise: Bei Begriffen, die nicht geschlechtsneutral darstellbar sind, wird im Folgenden die gegenderte Schreibweise durch einen Unterstrich („_“) verwendet. Dies geschieht aufgrund der Ansicht, dass Sprache eine Form von Macht ist und geschlechtliche Machtstrukturen u.a.

divergenten Demokratieverständnisse beantworten dementsprechend auch die Frage nach der Funktion, der notwendigen Einflussmöglichkeit und der Gestaltung von Partizipation unterschiedlich. Um dies nähergehend zu beleuchten, wird einerseits die verfassungsrechtliche Gestaltung der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland thematisiert, andererseits scheint ein Blick in traditionelle und aktuelle Diskurse der Demokratietheorie aufschlussreich. In den vergangenen Jahren wurden in den politikwissenschaftlichen und soziologischen Debatten zunehmend Beiträge zu der Postdemokratie-These veröffentlicht.

Die Beschreibung von gesamtgesellschaftlichen Zusammenhängen eröffnet die Möglichkeit, Partizipation in diesem Kontext zu betrachten. Um hieraus ein Verständnis von Partizipation zu entwickeln, werden gängige Taxonomien der Partizipationsforschung aufgegriffen und die verschiedenen Aspekte von Partizipationsverfahren erläutert.

Die Bezugnahme zur Sozialen Arbeit erfolgt durch die ausführliche Darstellung der Gemeinwesenarbeit. Ausgehend von der geschichtlichen Rekonstruktion der Entwicklungsstränge wird somit auch der inhaltlich-thematische Bezug zwischen dieser und der Stadtentwicklung nähergehend erläutert.

Die Stadtentwicklung drückt sich aktuell durch eine Vielzahl unterschiedlicher politischer Programmatiken aus. Diese haben verschiedene historische Kontexte und Entwicklungsstränge, die zur Entstehung einer integrierten Stadtteilentwicklung geführt haben. In Bezug auf Hamburg wurde 2009 unter dem „Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung“ eine Bündelung sämtlicher bundes- und länderfinanzierten Stadtentwicklungsprogramme vorgenommen. Die enthaltenen Programmsegmente sowie Handlungsfelder erstrecken sich dabei über eine große Spannbreite, wobei im Kontext dieser Arbeit die Aktivierung und Beteiligung von besonderem Interesse ist. Abschließend wird anhand von Maßnahmen dieses Handlungsfeldes eine Verbindung der aufgezählten Thematiken erfolgen.

durch diese (re-)produziert werden. Durch den Unterstrich, auch als ‚gender gap‘ bezeichnet, werden alle Personen angesprochen, auch diejenigen, die sich nicht in einem binären Geschlechtssystem verorten. Wörtliche Zitate, in denen das generische Maskulin verwendet wurde, wurden im Original beibehalten.

2. Demokratietheoretische Hintergründe zu Partizipation

In der Moderne zeichnen sich Gesellschaftsordnungen durch eine Organisation in Nationen aus, die aus einer Vielzahl an Gesellschaftsmitgliedern besteht. Ein Großteil der Nationen bezeichnet diese Gesellschaftsordnung als Demokratie, es ist „zum Oberbegriff vieler politischen Ordnungen geworden“ (Schmidt 2010, 17). Es existiert eine Pluralität an Demokratieverständnissen, die nebeneinander existieren und teilweise gegensätzlich sind (vgl. Lembcke/Ritzi/Schaal 2012, 11). Die Bedeutung und Ausgestaltung von Partizipationsprozessen wird hierbei je nach Demokratieverständnis und deren anthropologischen Begründungen verschieden bewertet (vgl. Lüttringhaus 2000, S. 37f.; Alcántara et al. 2016, S. 12f.). Historisch gesehen sei Demokratie jedoch ein Prozess, bei dem durch die Einbeziehung von Menschen in die gesellschaftliche Entwicklung und deren Gestaltung ein Strukturprinzip dargestellt werde und somit zu einem wesentlichen Standard von Demokratiesystemen zähle (vgl. Lüttringhaus 2000, S. 23).

Um eine analytische Auseinandersetzung mit Partizipationsverfahren zu ermöglichen, bedarf es einer Konkretisierung des im weiteren Verlauf dieser Arbeit verwendeten Demokratieverständnisses. Hierfür wird im ersten Schritt ein Einblick in die verfassungsrechtliche Gestaltung des Demokratiekonzeptes in der BRD gegeben. Anschließend wird ein Überblick über die Spannbreite der Demokratietheorien gegeben und einige nähergehend erläutert. Wichtig ist dies, „[...] da die unterschiedlichen Vorstellungen über die Grenzen von Partizipation und deren jeweiligen demokratietheoretischen Begründungen das Handeln der staatlichen Akteure [...] grundlegend leiten.“ (Lüttringhaus 2000, 20).

Abschließend werden analytische Ebenen und Systeme von ausgewählten Autor_innen erläutert, um den späteren Bezugspunkt der Partizipationsverfahren im gesamtgesellschaftlichen Kontext aufzuzeigen.

2.1 Darstellung der Repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland

Das Wort *Demokratie* entstammt dem griechischen und besteht aus zwei Wortteilen: Zum einen *dēmos* (= Volk) und zum anderen *krátos* (=Kraft, Macht, herrschen). Etymologisch übersetzt bedeutet Demokratie dementsprechend *Volksherrschaft*, die politische Partizipation sei demnach ein konstituierendes und wesentlichstes Strukturmerkmal demokratischer Herrschaftssysteme (vgl. Lüttringhaus 2000, 23; Allenspach 2012, 25; Schmidt 2010, 17). Dies würde bedeuten, dass jegliche politischen Entscheidungsprozesse durch direktdemokratische Verfahren, also unter unmittelbarer Beteiligung aller Bürger_innen², zu organisieren seien. Nach Ansicht vieler Autor_innen ist eine solche Auslegung jedoch nicht realistisch (vgl. Lüttringhaus 2000, 21). Um die funktionale Wirksamkeit dieses Herrschaftssystems zu sichern, wurde hierfür in der Verfassung, dem Grundgesetz (GG), der Bundesrepublik Deutschland (BRD) das Repräsentationsprinzip eingeführt.

"Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt." (Art. 20 Abs. 2 GG)

Das Demokratieprinzip wurde aufgrund der Vielzahl der im Staate lebenden Menschen um spezifische Verfahren ergänzt. Die Ausübung der Staatsgewalt geht von dem Volk³ aus und stellt eines der wichtigsten Staatsstrukturprinzipien dar, die sogenannte *Volksouveränität* (vgl. Kämmerer 2016, 22). Die bereits angesprochene Bedeutung von Partizipation für die Demokratie ist jedoch nicht das einzige Merkmal, wichtig sind weitere Staatsstrukturprinzipien, wie anhand folgender Aussage deutlich wird:

„So sind Aspekte wie die Sicherung wesentlicher Freiheitsrechte ebenso zentral für die Qualität einer Demokratie wie die Realisierung des Rechtsstaatsprinzips, die Gewaltenteilung oder die reale Regierungsgewalt der gewählten Institutionen.“ (Vetter 2017, 34)

² Bei den Termini „Volk“ und „Bürger_in“ wird sich häufig ausschließlich auf Staatsbürger_innen bezogen. In dieser Arbeit werden alle Gesellschaftsmitglieder hierunter gefasst, unabhängig von Aufenthaltsstatus und Staatsangehörigkeit. Aufgrund der stark verbreiteten Verwendung wird jedoch von der expliziten Umformulierung der Begrifflichkeit abgesehen. (vgl. Alcántara et al. 2016, 3; Allenspach 2012, 25; FHH 2014, 4)

³ Hier: Unter „Volk“ sind unter Vorbehalt „anderweitiger gesetzlicher Regelung“ Besitzer_innen der deutschen Staatsangehörigkeit zu verstehen (Art. 116 I GG). Bei Kreis-, und Gemeindewahlen gelten grundgesetzkonforme Ausnahmen nach Art. 28 I 3 GG (vgl. Kämmerer 2016, 22)

Hierbei stehen die einzelnen Mitglieder des Volkes nach dem *Gleichheitsprinzip* gleichberechtigt nebeneinander (vgl. Lüttringhaus 2000, 121; Art. 3 GG). Die Ausübung der Staatsgewalt erfolgt in Form von „Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe“. Diese „besonderen Organe“ werden in einem formal geregelten Wahlakt gewählt, wodurch in der BRD die Staatsgewalt nur mittelbar vom Volk ausgeht und deshalb von einer repräsentativen, bzw. indirekten (mittelbaren) Demokratie gesprochen wird (vgl. Wienbracke 2017, 9). Die Entscheidungsmacht wird somit temporär auf gewählte Führungskräfte, also Repräsentanten, übertragen, die dadurch in der Position sind „[...] allgemeinverbindliche Entscheidungen zu treffen und umzusetzen“ (Alcántara et al. 2016, 23). Durch diese Operationalisierung werden direktdemokratische Instrumente der Bürger_innen reduziert auf den Wahlakt und dem Recht auf die Bildung politischer Zusammenschlüsse (vgl. Lüttringhaus 2000, 21). Für die Einflussnahme auf Sach-, und Personalfragen gibt es jedoch die Möglichkeit der plebiszitären politischen Partizipation, als direktdemokratisches Instrument. Dies ist auf Bundesebene nicht vorgesehen⁴, wird jedoch in allen Landesverfassungen aufgeführt und somit gesetzlich legitimiert (vgl. Weixner 2006, 100f.; Wienbracke 2017, 9; Kämmerer 2016, 23). Als plebiszitäre Formen der politischen Willensbildung werden Volksbefragung, Referendum und die Initiative genannt (vgl. Lüttringhaus 2000, 28).

2.2 Teilsysteme und deren Funktionen von Partizipation

Um eine Betrachtung der Einflussmöglichkeiten von Bürger_innen auf politische Entscheidungsfindungsprozesse darzustellen, ist eine Beachtung sowohl der jeweils betroffenen politischen Ebene als auch der betroffenen Teilsysteme zielführend. Diese werden im Folgenden kurz erläutert, eine systematische Erfassung aller Aspekte kann an dieser Stelle jedoch nicht erfolgen.

⁴ Für die Diskussion um plebiszitäre Formen politischer Partizipation auf Bundesebene siehe Weixner 2006, 100ff.; Alemann 1975, 79ff.; Schmidt 2010, 336ff.

Alemann führt in Bezug auf Partizipation eine Unterteilung in die Bereiche *gesamtgemeinschaftlich, politisch-administrativ, wirtschaftlich und Bildung/Wissenschaft* auf⁵ (vgl. Alemann 1978, 16f.). Auch Lüttringhaus unterscheidet in der Beschreibung des Zustandswissens zwischen Wirtschaftssystem, Staatssystem und ziviler Gesellschaft (vgl. Lüttringhaus 2000, 86ff.). Dies ist relevant, da hier Partizipation als Verhältnis von Staat zu Zivilgesellschaft (und Wirtschaftssystem) beschrieben wird und unterschiedliche Funktionen für die Teilsysteme erfüllt (vgl. Lüttringhaus 2000, 22). Nachfolgend werden diese nähergehend dargestellt.

Dass Demokratie, als Herrschaftssystem des Staates, ohne die Partizipation der Bevölkerung nicht existieren kann, wurde bereits angesprochen. Diese erfüllt somit eine Legitimationsfunktion, nicht nur für politische Entscheidungen gewählter Repräsentanten, sondern erhöht auch die Akzeptanz für Planungsverfahren und weitere staatliche Organisationsprozesse (vgl. Lüttringhaus 2000, 75). Eine weitere Funktion besteht in der *Effektivierungsfunktion*. Durch die Wahrnehmung von Bürger_innen als *Expert_innen* ihres Lebens und der damit verbunden Umwelt ist Partizipation „[...] somit eine Strategie qualitativer und quantitativer Informationsausweitung, um die Planungs- und Entscheidungsgrundlagen des politisch-administrativen Systems zu verbessern und eine umfassende Problemlösung zu fördern.“ (Lüttringhaus 2000, 75). Dies kann zum einen eine präventive Funktion innehaben, als Frühwarnsystem für potenziellen Widerstand gegen Entscheidungen oder auch um Fehlplanungen zu vermeiden, andererseits können private Ressourcen hierdurch mobilisiert werden, die eine Reduzierung staatlicher Kosten zu Folge haben. (vgl. ebd., 75f.). Eine weitere wichtige Bedeutung kommt der *Lehr- und Lernfunktion* zu. Hiermit ist gemeint, dass Politiker_innen, Verwaltungsmitarbeiter_innen und Bürger_innen voneinander lernen können und durch einen Perspektivwechsel eine andere Sichtweise auf den Gegenstand des Partizipationsprozesses erhalten. Hierdurch können verschiedene Prioritätensetzungen und Argumentationen verständlicher werden (vgl. ebd., 76). Nach Stierand kommt den Partizipationsprozessen, vor dem Hintergrund einer stärker werdenden Dominanz wirtschaftlicher Interessen in Stadtteilentwicklungsprozessen und zunehmenden Segregationstendenzen, eine *Funktion des sozialen Interessenausgleichs* zu (vgl. ebd.).

⁵ Lüttringhaus merkt hierzu an, dass für eine Auswertung der Partizipationsprozesse in der Stadtteilentwicklung eine Trennung von *gesamtgemeinschaftlichem und wissenschaftlichem Bereich* nicht sinnvoll ist, da der Bildungsbereich nicht explizit behandelt wird. Dies wird auch hier nicht weiter differenziert (vgl. Lüttringhaus 2000, 19).

Dies meint eine Aushandlung unterschiedlicher Interessen und Ansprüche von verschiedenen Akteur_innen an den sozialen Raum.

Für das ökonomische Teilsystem ist vor allem die *Effektivierungsfunktion und Effizienzsteigerung* vordergründig. Eine Kostenreduzierung könne bewirkt werden durch Identifikation mit dem Wohnumfeld und der Herstellung einer sozialfreundlichen Atmosphäre, welches wiederum den Standortfaktor betrifft, da dies eine Imageaufwertung des Quartiers bedeute. Die Funktion des Frühwarnsystems, wie o.g., hat zusätzliche Kosteneinsparungseffekte zur Folge (vgl. ebd. 77).

Für die Zivilgesellschaft erfüllt Partizipation eine Vielzahl an Funktionen. Partizipationsprozesse erfüllen zum einen eine *Rechtsschutzfunktion*, indem präventiv gegen etwaige Verstöße gegen dieses Recht interveniert werden könne (z.B. Eigentumsrechte). Zudem könne hierdurch eine Aufdeckung etwaiger Interessenkonflikte des politisch-administrativen Systems erfolgen, diese *Kontrollfunktion* fungiert hier als Gegenstück zur Legitimationsfunktion des Staates (vgl. Lüttringhaus 2000, 77f.). Ein wichtiges Element von Partizipationsprozessen wird mit der *Integrationsfunktion* deutlich, welches eine Verbindung der Sphären des Öffentlichen und Privaten meint. Öffentliche Angelegenheiten werden auch als privates Anliegen verstanden, wodurch eine Auseinandersetzung mit der Gemeinschaft erfolgt, welches das Entstehen von kollektivem Handeln fördere. Somit können lokale Partizipationsprozesse im Rahmen der Stadtteilentwicklung als „[...] fast ideales Feld zur Entwicklung von Beziehungen zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern“ (Knorr-Siedow 1995, 142; zit. n. Lüttringhaus 2000, 78) verstanden werden. Die *Lehr- und Lernfunktion* wurde bereits im Kontext der Partizipationsfunktionen für den Staat thematisiert, erhält jedoch für die zivile Gesellschaft zusätzlich die Komponenten von positiven Selbstwirksamkeitserfahrungen, indem festgestellt wird, dass eigenes Handeln Auswirkungen haben kann. Diese *Emanzipationsfunktion* stärke neben dem Selbstvertrauen somit auch Sozial-, und Systemvertrauen und ziele auf eine „[...] Erweiterung der persönlichen Selbstbestimmung- und Selbstverwirklichungsmöglichkeiten [...]“ (Lüttringhaus 2000. 78) ab. Vor allem die beiden letztgenannten Punkte haben eine besondere Relevanz im Kontext Sozialer Arbeit (vgl. Lüttringhaus 2000, 78ff.).

Neben dieser Trennung nach Funktionen von Partizipation für die unterschiedlichen Teilsysteme ist eine Unterscheidung der verschiedenen Ebenen aufschlussreich.

Diese Unterscheidung ist notwendig, um Ursachen-, und Wirkungszusammenhänge zu erkennen und auch Grenzen von kommunalpolitischen Entscheidungsverfahren aufzuzeigen. So liegen die Ursachen, z.B. für die Entstehung von Armut, häufig auf anderen Ebenen als dem Stadtteil (z.B. national oder global) und kommunalpolitische Handlungsspielräume werden eingegrenzt durch vorgelagerte Entscheidungen (vgl. Alisch 1998, 11; Alemann 1978, 68). Diese Ebenen werden in der Literatur divergent beschrieben, im Kontext dieser Arbeit bezeichnet die *Makroebene* gesamtgesellschaftliche Ebenen, die *Mesoebene* bezieht sich auf die Stadt und die *Mikroebene* behandelt den lokalen Stadtteil (vgl. Lüttringhaus 2000, 14, 142). Die unterschiedlichen Perspektiven ermöglichen dabei verschiedene Zugänge zu Ursachen-, und Wirkungszusammenhängen. So werde aus der Perspektive einer makrosoziologischen Betrachtung angenommen,

„[...] dass gesellschaftliche Verhältnisse und Strukturen (wie z.B. soziale Ungleichheit) und Entwicklungen wie Individualisierung, Pluralisierung von Lebensformen, Tertiarisierung oder Ökonomisierung die Sozialstruktur, Lebensverhältnisse, Nutzung- und Wahrnehmungsmuster vor Ort, in Städten und Quartieren, also auf der Ebene des physisch-geographischen Sozialraums bestimmen“ (Becker 2014, 156)

Dies bedeute, dass die Ressourcenverteilung und die Verteilung des Kapitals (nach Bourdieu, siehe 3.2.2) auf der Makroebene bestimmt werden und dies auf der Mikroebene am spürbarsten sei, dort jedoch nicht auf ursächliche Machtstrukturen interveniert werden könne. Sozialräume werden wiederum im Stadtteil konstruiert und durch eine Analyse dieser können gesamtgesellschaftliche Strukturen und Zusammenhänge erkannt werden (vgl. Becker 2014, 156.). Die Verbindung dieser Ebenen sowie die Einbindung aller betroffenen Akteur_innen könne zu der Entwicklung von *integrierten ganzheitlichen Analysekonzepten* (siehe Kapitel 5.1) führen.

2.3 Demokratieverständnis – Ausgangspunkt für die Bewertung von Partizipationsprozessen im gesamtgesellschaftlichen Kontext

Die oben aufgezeigte Darstellung der formal institutionalisierten Staatsorganisation in Form einer repräsentativen Demokratie mit Ergänzungen durch direktdemokratische Verfahren ist verfassungsrechtlich geregelt und veranschaulicht so die in der BRD gegebenen politischen Rahmenbedingungen. Die Auffassung von Demokratie bewegt sich in einem Spannungsfeld von Demokratietheorien, deren Pole je nach Autor_in

unterschiedlich bezeichnet werden. Das Spannungsfeld ist in Politik-, bzw. Sozialwissenschaften bis heute ein häufig diskutiertes Thema und wird divergent klassifiziert und definiert. Wesentlich für die Bewertung von Partizipation - dem Kernpunkt der hier thematisierten Forschungsfrage - ist das verwendete Demokratieverständnis und dessen zugrundeliegendes Menschenbild (vgl. Alcántara et al. 2016, 55f.; Lüttringhaus 2000, 28). In der Demokratieforschung wird das Spannungsfeld häufig zwischen verschiedenen Positionen eingegrenzt. Eine Analyse des Spannungsfeldes an Positionen innerhalb des Demokratietheoriediskurses kann an dieser Stelle nicht in erschöpfender Tiefe dargestellt werden⁶. Um trotzdem eine Einordnung des hier verwendeten Demokratieverständnisses zu ermöglichen, werden einige Aspekte in Kürze aufgeführt und ein Einblick in Ausführungen einiger Autor_innen gegeben.

Die eine Ausrichtung wird hierbei häufig als „realistische“⁷ (z.T. auch als „empirische“, „Output-orientierte“ oder „funktionalistische“) Demokratietheorie bezeichnet (vgl. Allenspach 2012, 25f.; Lembcke/Ritzi/Schaal 2016, 9; Lüttringhaus 2000, 30). Ein häufig rezipierter Vertreter dieser Denkrichtung ist Joseph Schumpeter. Dieser steht für ein elitetheoretisches Demokratieverständnis, in der Partizipation lediglich als methodisches Instrument zur Legitimierung der politischen Führungskräfte verstanden wird und sich Partizipation ausschließlich auf den Wahlakt zu Beginn einer Legislaturperiode bezieht (vgl. Vetter 2017, 27f.; Hoecker 2006, 4). Der Fokus liegt hierbei im politischen Konkurrenzkampf, durch den die gewählten politischen Führungskräfte befugt werden Entscheidungen zu treffen und diese somit legitimiert sind (vgl. Schumpeter 1950, 428 zit. n. Schmidt 2010, 184). Zugrunde liege dem ein Menschenbild, in dem Wähler_innen als politisch irrational und leicht beeinflussbar gelten (vgl. Schmidt 2010, 186f.). Infolgedessen wird bei Schumpeter häufig das Paradoxon kritisiert, dass Bürger_innen - die politisch kaum in der Lage seien rational zu handeln - fähig sein sollen, politische Führungskräfte zu wählen (vgl. Santoro 1993, 130f.; Schmidt 2010, 193f.).

Im Gegensatz zu dem *realistischen* Demokratieverständnis erkennen Vertreter einer beteiligungszentrierten Denkrichtung⁸ den Partizipationsprozessen einen

⁶ Für eine vertiefte Auseinandersetzung mit Demokratietheorien siehe Schmidt 2010; Lembcke 2012; Lembcke 2016

⁷ An dem Begriff der „realistischen“ Demokratietheorie wird kritisiert, dass dieser eine hohe empirische Fundierung und angebliche Wertefreiheit suggeriere, die so nicht gegeben sei (vgl. Lembcke 2016, 8).

⁸ Häufig werden deliberative und partizipatorische Ansätze unterschieden. Auf eine ausführliche Differenzierung wird in dieser Arbeit verzichtet, für eine vertiefte Auseinandersetzung siehe Schmidt 2010, 237ff.

umfassenderen Wert zu als lediglich der Legitimation politischer Entscheidungen durch Repräsentanten. Ziel sei „[...] politische Beteiligung möglichst vieler über möglichst vieles [...]“ (Schmidt 2010, 236), d.h. die Ausweitung von Partizipation in alle gesellschaftlichen Sphären (vgl. van Deth 2014, 14). Ein bekannter Vertreter der normativen partizipatorischen Demokratietheorie ist Benjamin Barber (1984 „Starke Demokratie“), der durch die Unterscheidung der *thick* und *thin Democracy* den Fokus auf die Inputseite von Demokratieprozessen legt (vgl. Lembcke/Ritzi/Schaal 2016, 11). Eine *thick democracy* zeichnet sich dadurch aus, dass Partizipationsprozessen ein Wert an sich beigemessen - d.h. nicht nur als Methode, sondern als Lebensform verstanden - wird und diese „[...] den normativen Gehalt von Demokratie möglichst umfassend ausschöpfen möchte“ (Lembcke/Ritzi/Schaal 2012, 19). Aufgrund der großen Anzahl der in einem Nationalstaat lebenden Menschen wird die repräsentative Demokratie zwar als notwendig erachtet, aus Sicht Barbers ist dies jedoch defizitär und sollte um direktdemokratische Instrumente ergänzt werden (vgl. Lembcke/Ritzi/Schaal 2012, 19f.). Durch die Beteiligung am politischen Willensbildungsprozess (d.h. Teilnahme an verschiedenen Partizipationsverfahren), erlernen Bürger_innen politische Kompetenz und entwickeln sich so zu „[...] demokratische[n] Persönlichkeiten [...]“ (Vetter 2017, 30). Durch gemeinsame konsensuale Entscheidungsfindungsprozesse werden „[...] gemeinschaftlich geteilte Grundannahmen“ (Lüttringhaus 2000, 52) entwickelt und können sowohl lediglich zu einer Akzeptanz anderer individueller Lebensentwürfe als auch weiter zu der Entstehung eines Verantwortungsbewusstseins bezüglich gesellschaftlicher Belange und einer Einbindung in die Gesellschaft führen (vgl. Lüttringhaus 2000, 52f.). Diese Verknüpfung von Partizipation und der Entwicklung von Gemeinsinn durch kommunikative Beteiligungsformen ist elementar für beteiligungszentrierte Demokratietheorien und hebt die Erziehungs-, und Integrationsfunktion von Beteiligungsprozessen hervor (vgl. ebd., 53; Schmidt 2010, 238).

Das zugrundeliegende Menschenbild geht davon aus, dass Bürger_innen politisch rational handlungsfähig seien und in der Lage, Entscheidungen konsensual und nicht aus Eigeninteresse oder -nutz zu verhandeln (vgl. Schmidt 2010, 240f.; Hoecker 2006, 7; Vetter 2017, 30). Dieses optimistische Menschenbild ist ein häufig kritizierter Punkt an Barbers Modell, da dies nach Ansicht einiger Autor_innen unrealistisch ist, sowohl in Bezug auf die Gemeinwohlorientierung als auch auf die politische Kompetenz und individuellen Ressourcen für die Teilnahme an Partizipationsverfahren (siehe Kapitel

3.2.2). Weitere Kritikpunkte sind die drohende Überlastung des politischen Systems bei zu starker Mobilisierung, die politische Beteiligung der ohnehin politisch Aktiven (diejenigen, die über notwendige Ressourcen und Kompetenzen verfügen) und die dadurch entstehende Selektivität, die alleinige Fokussierung auf Partizipationsprozesse und die Ausblendung anderer Dimensionen („[...] namentlich Effektivität und Effizienz [...]“ (Schmidt 2010, 248)) (vgl. Schmidt 2010, 246ff.).

Ein weiterer entscheidender Kritikpunkt bezieht sich auf die Verwendung des Begriffes *Gemeinschaft*. Die Gemeinschaft konstituiert sich durch die aktive Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Nach Reese-Schäfer werde hierdurch der nicht partizipierende Teil der Gesellschaft durch die Aktiven repräsentiert, die jedoch eigentlich nur sich selbst repräsentieren würden (vgl. Prömmel 2002, 80). Zum anderen suggeriere der Begriff *Gemeinschaft* etwas Beständiges, was es in dieser Form nicht gebe. Giddens spricht deshalb in diesem Zusammenhang auch vom „zivilen Zusammenschluss“ (Giddens 1997, 162f.; zit. n. Lüttringhaus 2000, 51f.).

Trotz der eingewendeten Kritikpunkte an einem beteiligungszentrierten Demokratieverständnis wird sich in der vorliegenden Arbeit auf dieses normative, partizipations-theoretische Demokratieverständnis bezogen. Dies erfolgt aufgrund der Einsicht, dass eine positive Konnotation von Partizipation - also Partizipationsoptimismus und deren zugrundeliegendes positives Menschenbild - auch dem später thematisierten Stufenmodell der Partizipation nach Lüttringhaus zugrunde liegt. Ebenso ist die Betonung der Konnex zwischen Partizipation und Integrationskraft (bzw. der Erzeugung von Gemeinsinn) bei beteiligungszentrierten Demokratietheorien wesentlich für die Bewertung von Partizipationsprozessen (vgl. Lüttringhaus 2000, 51f., 53f.). Für das Erreichen eines Verantwortungsbewusstseins für die Gesellschaft erfordere es „[...] aktive und aktivierende politisch-strukturelle Antworten, die identitätsbildend sind und das Selbstbewusstsein, Selbstwertgefühl sowie das Systemvertrauen stärken“ (Lüttringhaus 2000, 54).

2.4 Die These der Postdemokratie

Die These zur Postdemokratie wurde 2004 im gleichnamigen Buch von Colin Crouch verfasst.⁹ Postdemokratie bezeichne

„[...] ein Gemeinwesen, in dem zwar nach wie vor Wahlen abgehalten werden [...], in dem allerdings konkurrierende Teams von PR-Experten die öffentliche Debatte während der Wahlkämpfe so stark kontrollieren, daß sie zu einem reinen Spektakel verkommt, bei dem man nur über eine Reihe von Problemen diskutiert, die die Experten zuvor ausgewählt haben.“
(Crouch 2008, 10)

Somit komme Bürger_innen lediglich eine reaktive Rolle zu, d.h. es kann nur im Nachhinein auf Entscheidungen reagiert werden, und die tatsächlichen politischen Entscheidungsprozesse passieren hinter verschlossenen Türen, in denen die Themen von Wirtschaftsvertreter_innen dominieren. Zwar handele es sich auch bei der Postdemokratie um eine modellhafte Annahme, die Übertreibungen und Vereinfachungen impliziert, jedoch können gegenwärtig so viele dieser Merkmale ausgemacht werden, dass eine Zustandsbeschreibung und Entwicklungsprognose anhand der Postdemokratie-These sinnvoll erscheine (vgl. ebd.; Jörke 2006, 38). Eine Abhandlung der gesamten Merkmale und den dazu geführten Diskussionen würde den Rahmen übersteigen, weswegen sich auf die Darstellung markanter Elemente der Postdemokratie-These beschränkt wird.

Während in prädemokratischen Zeiten eine politische Partizipation der Bürger_innen nicht vorgesehen war, wurden im 20. Jahrhundert Entscheidungs-, und Einflussrechte der Bevölkerung in politischen Angelegenheiten erkämpft. Durch diese Institutionalisierung demokratischer Beteiligungsrechte bestehe auch der Unterschied zwischen prä-, und postdemokratischen Zeiten (vgl. Crouch 2008, 11; Blühdorn 2006, 73). Die formale Institutionalisierung sei auch heute noch gegeben, der gravierende Unterschied zu demokratischen Hoch-Zeiten¹⁰ sei, dass die demokratische Legitimationsfunktion durch Bürger_innenbeteiligung, auf deren Basis die von gewählten Repräsentanten getroffenen politischen Entscheidungen legitimiert werden, nicht mit der Realität übereinstimme (vgl. Jörke 2011, 13; Crouch 2008, 13). Ursächlich für diesen Abstieg der Demokratie sei sowohl die gestiegene Priorisierung ökonomischer Interessen und

⁹ Der Begriff der Postdemokratie entstand etwa zeitgleich in verschiedenen Kontexten an verschiedenen Orten. Für eine ausführliche Beschäftigung mit den divergenten Entstehungshintergründen siehe Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg. 19, 4/2006

¹⁰ Gesellschaften kommen dem idealtypischen Demokratiemodell am nächsten in Zeiten, die kurz nach einer gravierenden politischen Krise liegen, sowie kurz nach der Einführung von Demokratie als Herrschaftsform (vgl. Crouch 2008, 14).

die dadurch entstehende Machtasymmetrie zwischen Wirtschaft und anderen gesellschaftlichen Teilsystemen (vgl. Jörke 2011, 13; Crouch 2008, 13), sowie die „[...] unvermeidliche Entropie der Demokratie“¹¹ (Crouch 2008, 133). Diese Entropie sei zu erklären durch komplexer werdende politische Thematiken und der dadurch erschwerten klaren Positionierung, die zu politischem Desinteresse sowie einem „Bedeutungsverlust demokratischer Willensbildungsprozesse“ (Jörke 2011, 16) führe (vgl. ebd.; Crouch 2008, 16f.). Zum anderen sei an die Stelle eines kollektiven Identitätsgefühls der Arbeiterklasse eine sehr heterogene, wertpluralistische und differenzierte Dienstleistungsgesellschaft getreten, die unterschiedliche Interessen verfolgt und sich nicht als Kollektiv identifiziert. Einhergehend verstärken sich soziale Exklusionstendenzen und bewirken somit eine Reduzierung des demokratischen Anspruchs nach Egalität (vgl. Crouch 2008, 76f.; Blühdorn 2006, 73; Jörke 2011, 16).

Dieses entstehende Machtvakuum, gekennzeichnet durch einen Bedeutungsverlust der Arbeiterklasse, fördere den Aufstieg von Wirtschaftseliten in Form global agierender Unternehmen (vgl. Crouch 2008, 13, 133). Dieser wachsende Einfluss der Wirtschaft auf die Politik stelle nach Crouch auch das zentrale Argument der Postdemokratie-These dar, denn durch diesen steigenden Einfluss sei „[...] das egalitäre Projekt zunehmend mit der eigenen Ohnmacht konfrontiert“¹² (Crouch 2008, 13).

Nach Crouch sind „Unternehmen [...] nicht einfach nur Organisationen, sondern Konzentration von Macht“ (Crouch 2008, 60) und diese veränderten Machtverhältnisse schlagen sich auch in den Handlungslogiken und Deutungsmustern sowohl der Politik als auch anderen gesellschaftlichen Lebensbereichen nieder. Es komme zusehends zu einer kommerziellen Handlungslogik im öffentlichen Sektor, also der Implementierung einer Kosten-Nutzen-Rationalität, deren oberstes Ziel eine Gewinnmaximierung (bzw. Kostensenkung) nach betriebswirtschaftlichen Vorstellungen sei (vgl. ebd., 60, 104f.). Dieser Prozess - die Übernahme kommerzieller Handlungslogiken in alle Lebensbereiche - werde als *Kommodifizierung* bezeichnet und hat weitreichende Konsequenzen sowohl für die politische Ausgestaltung der Demokratie als auch für das gesellschaftliche Leben generell (vgl. Crouch 2008, 104f.). Die Übernahme

¹¹ Entropie beschreibt „[...] den natürlichen Strukturverfall eines sozialen Systems, kann aber auch als Maß der Unordnung eines geschlossenen Systems verstanden werden.“ (Villányi/ Junge/ Brock 2009, 388)

¹² Unter ‚egalitäres Projekt‘ versteht Crouch eine an ökonomischer und politischer Gleichheit aller Bürger_innen ausgerichtete Politik (vgl. Crouch 2008, 13).

betriebswirtschaftlicher Logiken geschehe zunehmend auch in subjektiven Vorstellungen und manifestiere sich als individuelle Werthaltung (vgl. Lüttringhaus 2000, 102).

Das zentrale Argument von wirtschaftlicher Machtkonzentration bezieht sich somit nicht nur auf die Macht der Unternehmen als solches, sondern die damit einhergehenden Wertefokussierungen. Bezogen auf die politische Kommunikation spricht Blühdorn von einer „[...] Metamorphose von Politikern und politischen Parteien zu Verkäufern“ (Blühdorn 2006, 74). Hiermit sei gemeint, dass Politiker_innen zunehmend weniger respektiert werden als Herrscher, sondern eher betrachtet werden als Dienstleister, die konsequent den Willen der Gesellschaft zu erkennen haben und diesen auch umsetzen. Um diesen in Erfahrung zu bringen, werden politisch manipulative Techniken angewendet, die aus einem der Gesellschaft vertrauten Bereich kommen (vgl. Crouch 2008, 32). Hierbei handele es sich um Strategien des Marketings und der Unterhaltungsindustrie. Infolgedessen werde ein Parteiprogramm und die Mitteilungen von Politiker_innen wie ein Produkt vermarktet und es kommt zu einer Personalisierung in der Politik auf Kosten von politischen Inhalten (vgl. ebd., 38). Diese Entwicklung bezeichnet Crouch als *Verfall der politischen Kommunikation*, denn „Werbung ist keine Form des rationalen Dialogs“ (Crouch 2008, 38).

Neben dem aufgeführten Aspekt hat die Kommodifizierung direkte Folgen in der Organisation von öffentlichen Leistungen. So werden vermehrt öffentliche Leistungen an private Unternehmen ausgelagert oder gänzlich privatisiert, wodurch diese dann von Managern aus der Privatwirtschaft geleitet werden. Neben der Problematik, dass der Charakter öffentlicher Leistungen hiermit beeinträchtigt wird - nämlich der allgemeine Zugang zu diesen - geht auch Wissen das vormals Regierungen vorbehalten wird, verloren und der Einfluss ökonomischer Eliten wird weiter verstärkt (vgl. Crouch 2008, 56f.). Weitere Auswirkungen seien, dass für gemeinnützige Organisationen aufgrund betriebswirtschaftlicher Effizienzlogik häufig die Bedingung für den Erhalt öffentlicher Gelder ein Eigenanteil ist, der i.d.R. nur durch Drittmittelfinanzierung zu erreichen ist (z.B. Fundraising, Sponsoring, etc.). Dies hat wiederum ebenfalls einen stärkeren Einfluss der Ökonomie zur Folge, da gemeinnützige Organisationen nun auf Finanzierung der Wirtschaft angewiesen sind, die Bedingungen für diese stellen kann und eine Auswahl trifft, welche Organisation (und damit verbundene Ziele) förderungswürdig seien (vgl. Crouch 2008, 62f.)

Die aufgeführte Darstellung bezieht sich ausschließlich auf das Verständnis der Postdemokratie nach Crouch. Nachfolgend wird auf das Verständnis nach Blühdorn eingegangen. Nach diesem ist der Begriff der Postdemokratie unzureichend für aktuelle Diskurse, da er sich auf ein normatives Demokratieverständnis als Idealtyp beziehe, welches in dieser Form aufgrund veränderter Ausgangsbedingungen und entsprechend divergierenden Demokratievorstellungen keinen gesellschaftlichen Konsens darstelle (vgl. Blühdorn 72f., 75). Aufgrund dessen bezieht er sich auf den Begriff der postdemokratischen Wende um zu verdeutlichen, dass es sich bei den derzeitigen Entwicklungen nicht um eine krisenhafte Erscheinung der Demokratie handele, sondern um einen Transformationsprozess in dessen Zuge sich neue Erscheinungsformen der Demokratie etablieren, welche aktuelle gesellschaftliche Problem-, und Bedürfnislagen sowie Lebens-, und Identitätsvorstellungen treffender wiedergeben (vgl. Blühdorn 2006, 74ff.).

Als Bezugspunkt für diesen Prozess eines sich verändernden Demokratieverständnisses betrachtet er das Demokratieverständnis der partizipativ-emanzipatorischen sozialen Bewegungen der 1960er (vgl. Blühdorn 2006, 73). Deren zentrale Inhalte seien „[...] eine umfassende Politisierung von Themen, Personen und Institutionen, der Widerstand gegen einen eindimensionalen wirtschaftlichen Effizienzbegriff und das feste Vertrauen auf soziale Selbstorganisation, Selbsthilfe und Selbsterfahrung [...]“ (Blühdorn 2006, 77). Demgegenüber sind Entpolitisierung, die Fokussierung auf Effizienzlogik, die Delegierung politischer Entscheidungskompetenz an nicht-demokratische Gremien sowie eine Strukturveränderung von politischen Debatten durch politische Marketingstrategien und PR-Agenturen die Erscheinungsformen der postdemokratischen Wende (vgl. ebd., 76f.). Trotz der entgegengesetzten Inhalte zur Zielerreichung seien die Ziele¹³ ähnlich. Es gehe um die Selbstverwirklichung und um das Gemeinwohl, weshalb er die postdemokratische Wende als Fortsetzung der partizipativen Revolution bezeichnet. Somit werden partizipatorische Ansprüche nicht hingehend zu einer Überwindung des bestehenden Systems gedeutet, sondern es handele sich um eine verbesserte Teilhabe an bestehenden Strukturen. Somit sei das Ziel, vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Effizienzsteigerung, keine Befreiung, sondern eine

¹³ Als Ziele werden aufgeführt: Der Schutz von Individuen und der Gesellschaft vor „[...] Irrationalitäten bestimmter gesellschaftlicher Funktionssysteme, [...] gegenüber organisierten Interessensgruppen, [...] [sowie] [...] insgesamt die Qualität, Legitimität und Umsetzbarkeit politischer Entscheidungen erhöhen.“ (Blühdorn 2006, 77)

Radikalisierung (ebd., 78). Durch das ambivalente Identitätsverständnis, einerseits als autonomes Subjekt, andererseits die Übernahme betriebswirtschaftlicher Handlungslogiken ins Denken, werde eine neue Form der Demokratie notwendig, welche er als *simulative Demokratie* bezeichnet (vgl. Blühdorn 2006, 79). Hierfür bedürfe es simulativer Strategien, diese „[...] zielen auf die kommunikative Reproduktion des autonomen Subjekts, das nur als simuliertes mit den Ansprüchen der Spätmoderne kompatibel ist“ (Blühdorn 2006, 79) ab. Beispielhaft sei hierfür die von der Werbung suggerierte Freiheit und Entscheidungsmacht des Käufers (als Subjekt), welches sich zwar in ökonomisch prädestinierten Grenzen bewege, jedoch „[...] eine wohltuende Erinnerung an die normative Zentralität des Subjekts“ (ebd.) biete. Blühdorn konstatiert weiterhin, dass die politische Legitimationsbasis zusehends weniger durch Input-Faktoren (Partizipation am politischen Geschehen sowie durch politische formal-institutionalisierte Prozesse) zustande komme, als durch Output-Faktoren (Bereitstellung von Konsumprodukten, und -leistungen) (vgl. ebd., 79f.). Zwar werden auch problematische Aspekte aufgezeigt, wie die Unterminierung ökologischer und sozialer demokratischer Ansprüche, jedoch zeige sich, dass die *simulative Demokratie* die repräsentative Demokratie abgelöst habe.

Da sich das Subjekt in Demokratien somit (re-)produziere, sei das zentrale, charakteristische Defizit von Demokratien, dass sie so tun „[...] als ob überhaupt ein demokratischer Souverän da wäre, der Recht und Ansprüche habe und geltend mache“ (ebd., 81f.). Er sieht hierin, unter Betrachtung der modellintrinsischen Vereinfachung einer komplexen Realität, in der *simulativen Demokratie* die „[...] Erscheinungsform der Demokratie, die den spezifisch spätmodernen Problem- und Bedürfnislagen voll entspricht“ (ebd., 82).

Kritisch zu solchen Vorstellungen äußert sich Crouch. Demnach sei es erst durch den Maßstab einer anspruchsvollen Idealvorstellung, die immer utopisch sei, möglich, in Zukunft besser zu handeln. Würde man die Kriterien dieser Vorstellung reduzieren, bestehe die Gefahr, Probleme, die die Demokratie bedrohen zu übersehen und in „[...] Selbstzufriedenheit und Selbstgefälligkeit“ (Crouch 2008, 9) zu verfallen (vgl. ebd.).

2.5 Die Relation von Demokratie und Partizipation

Im dargestellten Kapitel wurden Einblicke in demokratiethoretische Diskurse gegeben. Es hat sich gezeigt, dass eine Demokratie ohne Partizipation der Zivilgesellschaft nicht überlebensfähig ist, da sich die Legitimation existenziell auf diese bezieht. Die Bedeutung von Partizipation unterliegt jedoch einer vielfältigen Auslegung von der Wertigkeit dieser.

Für Vertreter_innen eines funktionalistischen Demokratiekonzeptes hat lediglich die Legitimationsfunktion einen Wert für die Demokratie und Partizipation bezieht sich einzig auf die Auswahl zu wählender Repräsentant_innen, die den scheinbaren Willen des Volkes als einzige umzusetzen in der Lage sind. Demgegenüber betonen Vertreter_innen eines kooperativ-emanzipatorischen Demokratieverständnisses ebenso die Erziehungs- und Integrationsfunktion von demokratischen Beteiligungsprozessen und sehen in der dortigen sozialen Lernfunktion einen elementaren Wert.

Die Darstellung der unterschiedlichen Funktionen von Partizipation für die Teilsysteme hat verdeutlicht, dass diese jeweils ein spezifisches Interesse an Partizipationsverfahren¹⁴ haben. Eine Berücksichtigung dieser Interessen ist dabei zum einen notwendig, um die Beteiligungsbeurteilung nachvollziehen zu können, zum anderen gelingt hierdurch eine ganzheitliche Betrachtung des Partizipationsgegenstandes. Dies kann zu Konfliktlösungen beitragen und auch eine kritische Betrachtung fördern.

Die Frage nach der Sinnhaftigkeit von Partizipation in postdemokratischen Strukturen wurde anhand der Ausführungen von Crouch und Blühdorn diskutiert. Vor dem Hintergrund einer neoliberalen Umstrukturierung des demokratischen Gesellschaftssystems scheint eine vertiefte Auseinandersetzung mit staatlichen Strukturen und deren historischen Entwicklung notwendig. Der Einfluss der wirtschaftlichen Interessen, die Gestaltung der politischen Kommunikation sowie die Entstehung einer kollektiven Identität, haben auf allen Ebenen konkrete Auswirkungen und sollten bei der Bewertung von Partizipationsprozessen permanent berücksichtigt werden.

¹⁴ In der einschlägigen Literatur werden die Begriffe Bürger_innenbeteiligung und Partizipationsverfahren häufig synonym verwendet. Eine detaillierte Aufschlüsselung der jeweiligen Begriffsverwendungen würde den Rahmen dieser Arbeit übersteigen, weshalb die Begriffsverwendung auch hier synonym erfolgt.

3. Politische Partizipation

Die Bedeutung politischer Partizipation wird je nach demokratietheoretischen Vorstellungen unterschiedlich bewertet. Die Bedeutung der Begrifflichkeit *politische Partizipation* ist bis heute ein kontrovers diskutierter Begriff der Politik-, und Sozialwissenschaften. Dass Partizipation und Demokratie eng miteinander zusammenhängen wurde im vorherigen Kapitel deutlich, bisher wurde der Begriff der politischen Partizipation jedoch nicht weiter ausgeführt.

Um eine Operationalisierung des Begriffes zu ermöglichen, werden im Folgenden die Definitionsprobleme erläutert und anschließend eine Auswahl von Definitionsversuchen einiger Autor_innen vorgestellt, um eine im weiteren Verlauf der Arbeit genutzten Begriffsbestimmung darzulegen.

3.1 Begriffsbestimmung

Die Abgrenzungsschwierigkeiten für den Begriff der Partizipation werden anhand folgender Aussage von Alemann verdeutlicht:

„Eine Bestandsaufnahme der Begrifflichkeit fördert eine Menge verwandter Termini zu Tage, die mal substitutiv, mal subordinativ, mal kontradiktorisch, benutzt werden: Teilhabe, Beteiligung, Demokratisierung, reale, direkte, inhaltliche (Basis-)Demokratie, Mitbestimmung, Mitwirkung, Selbstbestimmung, Selbstverwaltung, Selbstverantwortung, Autonomie, etc.“ (Aleman 1978, 16)

Es zeigt sich, dass das zugrundeliegende Verständnis von Partizipation stark variiert und es keine allgemeingültige Definition gibt. In Kapitel 2.1 wurde ein Umriss einiger Demokratieverständnisse dargestellt. Deutlich geworden ist, dass Demokratie als ‚Volksherrschaft‘ bereits im Wortursprung eine politische Beteiligung der Bürger_innen impliziert, sie ist für die Umsetzung demokratischer Herrschaftsordnungen unerlässlich. Van Deth macht mit folgender Aussage die Bedeutung des zugrundeliegenden Demokratieverständnisses deutlich: „Wegen der engen Verbindung von Demokratie und Beteiligung ist jede Konzeptualisierung des Begriffs ´politische Partizipation´ abhängig vom verwendeten Demokratieverständnis.“ (vgl. van Deth 2009, 143). Er stellt fest, dass eine Ausweitung politischer Partizipationsformen zwar empirisch

nachweisbar ist, zugleich komme es jedoch nicht zu einer dementsprechenden Nutzung dieser, wodurch nicht auf eine höhere politische Partizipation geschlossen werden könne (ebd., 146, 149).

Lüttringhaus versteht unter Partizipation das Verhältnis der unterschiedlichen Teilsysteme des Staates untereinander. Bei der Betrachtung der Verhältnisse zwischen den Teilsystemen Staat und Zivilgesellschaft ergeben sich hiernach drei Perspektiven von Handlungen: Auf Seiten des politisch-administrativen Staatsystems bestehe der Einflussfaktor auf Partizipationsprozesse in der Ermöglichung von Teilhabe der Bürger_innen an politischen Entscheidungen. Unter den Stichworten *Teilnahmegewährung* (als passiver Akt mit lediglich reaktiven Einflussmöglichkeiten der Bürger_innen) und *Teilnahmestärkung*, differenziert Lüttringhaus nach der Ausgestaltung und Qualifizierung dieser Partizipationsprozesse. Seitens der Zivilgesellschaft (und der Wirtschaft) bestehe der Einfluss auf Partizipationsverfahren in der Wahrnehmung (bzw. Einforderung) solcher Partizipationsmöglichkeiten. Die dritte Handlungsperspektive ergibt sich aus der Entstehung einer Zwischeninstanz zwischen den o.g. Perspektiven (vgl. Lüttringhaus 2000, S. 22). Diese wird im Kontext der Stadtteilentwicklung und der dortigen Eingebundenheit der Sozialen Arbeit (siehe Kapitel 4.3) thematisiert. Nach dieser Begriffsbestimmung bestehe Partizipation demnach in der Ermöglichung von Teilhabe durch politisch-administrative Organe und der Teilnahme der Bürger_innen an diesen Möglichkeiten.

Kaase hat Anfang der 90er Jahre eine bis heute häufig rezipierte Definition von Partizipation entwickelt: Demnach meint Partizipation „[...] alle Tätigkeiten, die Bürgerinnen und Bürger freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen.“ (Kaase 1995, 521 zit. n. van Deth 2009, S. 143). Diesem Partizipationsbegriff liege ein instrumentelles Verständnis zugrunde. Deutlich wird dies dadurch, dass Menschen in ihrer Rolle als Bürger_in beschränkt sind (z.B. können Bürger_innen auch Staatsbeamte sein), dass Tätigkeiten ausdrücklich eine Aktivität implizieren (politische Information ist demnach keine Partizipation), die Prämisse der Freiwilligkeit (politisch angeordnete Partizipation kann es also nicht geben, z.B. wäre demnach die Besetzung des Schöffenamts keine Form der Partizipation) und die fehlende Benennung spezifischer Stadien oder Ebenen auf denen partizipiert werde (vgl. ebd., 143f.)

Die Frage, wo politische Partizipation aufhört, bzw. welche gesellschaftlichen Bereiche als politisch angesehen werden, wird sehr unterschiedlich beantwortet. So gehen Lange und Weth (1992) davon aus, „[...] dass es keinen politikfreien Lebensbereich gibt, da politische Entscheidungen immer auch in den privaten Lebensbereich wirken. Politische Beteiligung wird daher [...] umfassend als zivilgesellschaftliche Beteiligung verstanden.“ (Lüttringhaus 2000, 54). Gegen diese Argumentation wird angeführt, dass hierdurch eine Vernachlässigung der funktionalen Intention von Partizipation erfolgen würde, sowie eine Analyse des Wirkungseinflusses durch diese auf bestimmte (politisch-administrative) Bereiche. Eine Betrachtung des Einflusses von Partizipierenden auf politische Entscheidungen werde hierdurch erschwert (vgl. Klages 2007, 11). Unter Berücksichtigung dieser Argumentationen bezieht sich das hier verwendete Verständnis von politischer Partizipation auf die „[...] gesellschaftlichen Ereignisse [...], die den inhaltlichen Entscheidungsbereich des politisch-administrativen Bereichs und die Hierarchiestufen der Institutionen auf der Meso- und Makroebene betreffen“ (Lüttringhaus 2000, 55). Eingeschlossen in diesem Verständnis sind auch soziale und kulturelle Thematiken, die von politischen Entscheidungen der höheren Ebenen tangiert sind (ebd.).

3.2 Systematisierung von Partizipationsprozessen

Es gibt eine Vielzahl unterschiedlicher Versuche, mit Modellen die systematische Einordnung der Wirksamkeit und tatsächliche Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse zu bemessen. Die im vorherigen Kapitel thematisierten Definitionsproblematiken zeigen auf, dass nur eine bedingte Vergleichbarkeit dieser Modelle möglich ist.

Eine der meistrezipierten Stufenmodelle zur systematischen Einordnung von Beteiligungsverfahren ist die *Beteiligungsleiter* („Ladder of Citizen Participation“), welches 1969 von S. Arnstein entworfen wurde (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin 2012, 29). Dabei gebe die jeweilige Stufe des Modells das „[...] Maß an Einflussmöglichkeiten in einem Partizipationsprozess“ (ebd.) an. Das Modell ermögliche somit eine Einordnung der Partizipationsmöglichkeiten, die durch das politisch-administrative Staatssystem ermöglicht werde. (vgl. Lüttringhaus 2000, 38, 44). Neben *Teilnahmegewährung* bedarf es noch einer Betrachtung der *Teilnahme*, welches anhand des Modells von Wickrath 1992 dargestellt wird. Dies sei geeignet, „[...]

das Verhalten und den Einfluss seitens der BürgerInnen zu erfassen [...]“ (Lüttringhaus 2000, 38).

3.2.1 Stufenmodell

Für eine Analyse des *Partizipationsgrades* von Beteiligungsverfahren, bzw. Partizipationsprozessen hat Lüttringhaus ein Modell in Anlehnung an die Modelle von Arnstein und Wickrath entworfen. Diese werden näher dargestellt und um die Modifikationen durch Lüttringhaus ergänzt. Wickrath entwickelte 1992 ein Modell der Partizipationsstufen das dazu geeignet ist, Einfluss und Verhalten der Bürger_innen auf Partizipationsprozesse darzustellen (Teilnahme). Das entsprechende Äquivalent, also die Haltung zur Partizipation von Bürger_innen und die eingeräumten Möglichkeiten seitens des politisch-administrativen Systems, werden von dem Modell von Arnstein (1969) erfasst (Teilnahmegewährung, bzw. -stärkung/ Teilhabe). Da beide Modelle im Original nicht direkt vergleichbare Stufendefinitionen von Partizipation beschreiben, wurden diese durch Lüttringhaus angeglichen und zu einem Modell zusammengefasst, um eine Systematisierung zur Ermittlung des Partizipationsgrades durch beide ‚Seiten‘ zu erreichen (vgl. Lüttringhaus 2000, 38f.).

Diese Systematisierung

„[...] kann hilfreich sein, um bei der Förderung von Partizipation Fehleinschätzungen zu vermeiden (z.B. zuviel zu versprechen) und im Vorfeld zu klären, welche Stufe von Partizipation aufgrund der jeweiligen politischen Rahmenbedingungen (z.B. Gesetze; Bereitschaft der Entscheidungsträger/innen usw.) und der eigenen Potentiale (z.B. Protestpotential) möglich ist und angestrebt wird.“ (Lüttringhaus 2009, 2)

Stufenmodell der Partizipation

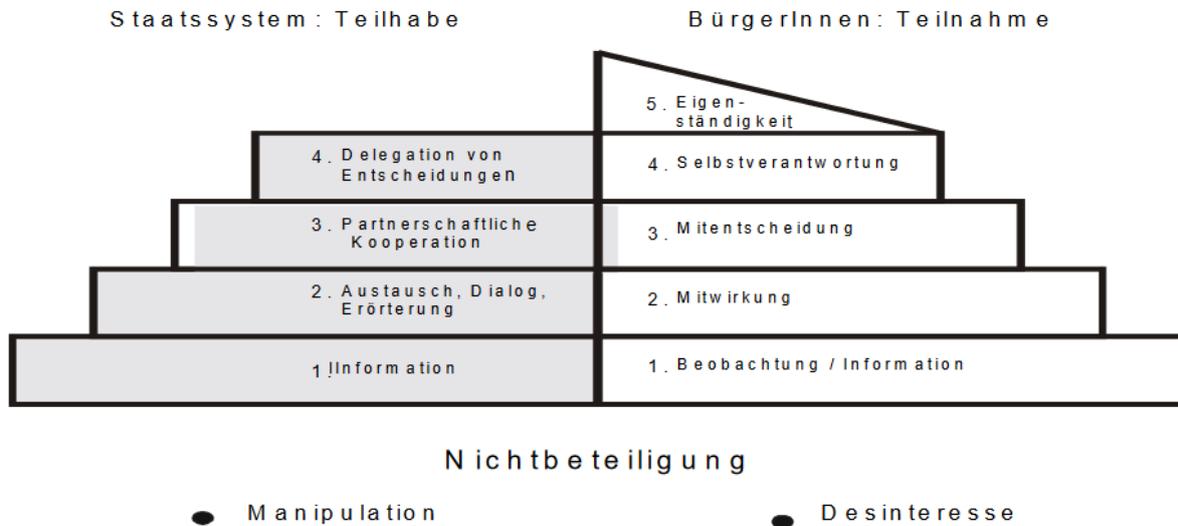


Abb. 1: Das Stufenmodell der Partizipation (Lüttringhaus 2000, 44)

Ausgangspunkt des Modells der Beteiligungsleiter nach Arnstein (1969) ist die Stufe der *Nichtbeteiligung* (vgl. Lüttringhaus 2000, 39). Auf dieser Stufe werden Bürger_innen, wenn überhaupt, einseitig von politisch-administrativer Seite informiert und haben keine Einflussmöglichkeiten auf die bereits zuvor gesteckten Planungsziele.

Die erste Stufe wird bezeichnet als *Information*. Als Unterscheidungsmerkmal zwischen der ersten und zweiten Stufe wird die Ausgestaltung des Informationsflusses genannt. Ursächlich hierfür sei die Haltung der Organisierenden, also mit welcher Einstellung diese ein Partizipationsverfahren gestalten (ebd.). In einer Atmosphäre, in der Bürger_innen nicht ernst genommen werden, droht es zu einer manipulativen Veranstaltung zu werden, „[...] die dem Anspruch einer tatsächlichen Information von Bürger_innen nicht gerecht werden“ (ebd.). Diese manipulative Information müsse der Stufe der *Nichtbeteiligung* zugerechnet werden. Offe (1973) benennt bei Bürger_innenbeteiligungsverfahren, die aus der Stufe der Information stagnieren, drei Funktionen (vgl. Offe 1973, 207ff.; zit. n. Lüttringhaus 40): Bürger_innen als

- *Treibsatz*: Die Rahmenbedingungen sind vorab festgelegt. Zwar bestehen innerhalb dessen Handlungsspielräume, es sei jedoch die Hoffnung, dass diese sich in einem kontrollierbaren Bereich bewegen.

- *Symbolische Gratifikation*: Es gehe um eine Vermarktung getroffener Entscheidungen. Durch einseitige Informationsveranstaltungen soll der Schein von Beteiligung gewahrt werden, es handele sich hier um *schein-partizipatorische Veranstaltungen*.
- *Demokratische Scheinlegitimation*: Partizipationsverfahren werden für eine legitimatorische Grundlage initiiert. Dabei gebe es keine Möglichkeit, tatsächlich Einfluss auf Entscheidungsinhalte auszuüben.

Zwar sei eine qualifizierte Ausgestaltung dieser Prozesse notwendig, um höhere Partizipationsstufen zu erreichen, jedoch seien auch einseitige Informationsveranstaltungen förderlich für eine weitere Auseinandersetzung von Bürger_innen mit politischen Inhalten (vgl. Lüttringhaus 2000, 40f.). Die Möglichkeiten des Informationszuganges sowie Transparenz der Planungsinhalte und deren Konsequenzen liegen somit im Verantwortungsbereich des Staatssystems (vgl. Buse et al. 1977, 290; zit. n. Lüttringhaus 2000, 41). Ab der zweiten Stufe werde die „[...] aktive Einmischung der BürgerInnen gefördert“ (Lüttringhaus 2000, 41), bezeichnet wird diese als *Stufe des Austausches, der Erörterung, der Beratung*. Entscheidend seien hier sowohl die Haltung, die kooperativ wie auf der vorherigen Stufe erfolgen müssen, sowie die personelle und materielle Ausgestaltung. Erst durch einen offenen Dialog, in dem die Bürger_innen ernst genommen werden, sei eine wechselseitige Beeinflussung möglich (vgl. Germain/Gittermann 1986, 6ff.; zit. n. Lüttringhaus 2000, 41). Die dritte Stufe, *die Stufe der partnerschaftlichen Kooperation*, sei gekennzeichnet durch eine kooperative Aushandlung durch alle Beteiligten anstatt einer einseitigen Bewertung durch Entscheidungsträger_innen. „Die BürgerInnen werden zu PartnerInnen“ (Lüttringhaus 2000, 42). Ab der vierte Stufe, *der Stufe der Delegation von Entscheidungen*, besäßen die Bürger_innen die Stimmenmehrheit oder können somit sowohl Zielvorgaben als auch die prozessuale Gestaltung determinieren (vgl. Arnstein 1969, 212f.; zit. n. Lüttringhaus 2000, 42).

Folgend wird die Seite der *Teilnahme* von Bürger_innen anhand des Modells von Wickrath erläutert. In diesem sind drei Stufen benannt, die *Beobachtung, Mitwirkung* und *Mitentscheidung*. Da somit entsprechende Äquivalente zu den Stufen des Modells nach Arnstein fehlen, wurden diese von Lüttringhaus ergänzt: Um *Die Stufe der Nichtbeteiligung* (bei Arnstein ebenfalls), *Die Stufe der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung* (als Pendant zur vierten Stufe der Delegation von Entscheidungen) sowie *die Stufe der Eigenständigkeit* (vgl. Lüttringhaus 2000, 42f). Den Ausgangspunkt bildet auch hier

die Stufe der *Nichtbeteiligung*, bzw. „[...] das Desinteresse seitens der BürgerInnen“ (Lüttringhaus 2000, 42). Die erste Stufe, *die Stufe der Beobachtung bzw. Information*, bildet die Grundlage für eine tatsächliche Einflussnahme. Das Konsumieren von Informationen ist in einer Demokratie keine Pflicht, insofern kann zwar bereits von einer aktiven Handlung gesprochen werden, es stelle jedoch keinen „[...] intervenierenden Akt [...] dar“ (ebd.). Die zweite Stufe wird als *Stufe der Mitwirkung* bezeichnet. Es handle sich hierbei um aktivere Formen der Teilnahme an Partizipationsformaten, wobei sich der Einfluss nicht auf die Entscheidung selbst bezieht, sondern auf den Prozess der Entscheidungsfindung. Möglichkeiten dieser Mitwirkung bieten sich durch *Beratung, Anhörung und Stellungnahme, Erörterungen* als auch das *Vorschlagsrecht* (vgl. Lüttringhaus 2000, 42). Die dritte Stufe, *die Stufe der Mitentscheidung*, meint „[...] die partnerschaftliche Entscheidungsfindung zwischen den InteressenvertreterInnen [...]“ (Lüttringhaus 2000, 43). Die vierte Stufe, *die Stufe der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung*, bildet das Gegenstück zur höchsten Stufe des Modells nach Arnstein. Hier können die Grundlagen unabhängig von anderen Akteur_innen selbstständig festgelegt werden. Auf der fünften *Stufe der Eigenständigkeit* handeln Bürger_innen autonom und sind „[...] unabhängig von einer Teilnahmegewährung seitens des Staatssystems“ (Lüttringhaus 2000, 43).

3.2.2 Determinanten politischer Partizipation

Der Übergang von einer Stufe zur nächsten wird durch verschiedene Faktoren bedingt. Diese Voraussetzungen sind subjektiv oder objektiv-strukturell bedingt und wirken sich wechselseitig aufeinander aus. Das Modell der „Determinanten politischer Partizipation“ nach Lüttringhaus (in Anlehnung an Buse 1977) dient zur Systematisierung dieser Determinanten, bzw. Grundvoraussetzungen, und sei geeignet die Komplexität darzustellen. Lüttringhaus merkt hierzu an, „[...] dass das Modell teilweise eine Linearität und Universalität suggeriert, die es in dieser strikten Form nicht gibt“ (Lüttringhaus 2000, S. 60f.). Aufgrund der Vielzahl der behandelten Determinanten erfolgt die Darstellung an dieser Stelle exemplarisch, da eine Wiedergabe der gesamten Wirkungsfaktoren den Rahmen dieser Arbeit übersteigen würde.

Determinanten politischer Partizipation

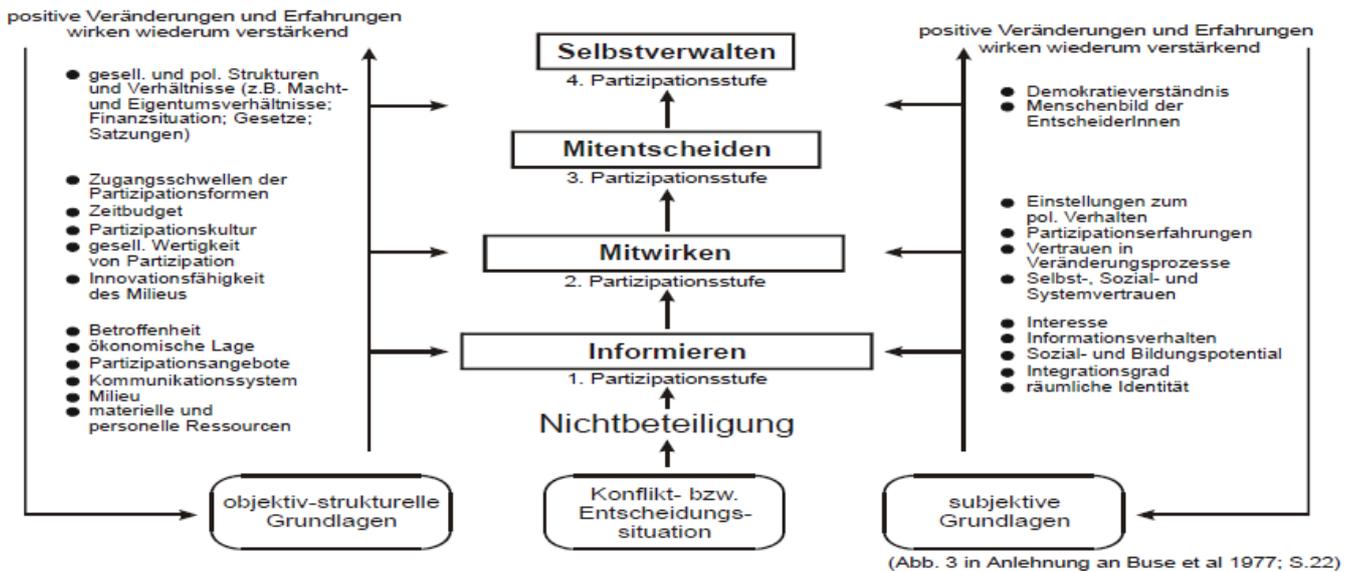


Abb.2: Determinanten politischer Partizipation

(Lüttringhaus 2000, 72 in Anlehnung an Buse et al. 1977, 22)

Eine grundlegende Motivation und für die Erreichung der ersten Stufe, *Informieren*, ist als ein objektiv-struktureller Faktor eine Betroffenheit häufig ausschlaggebend. Nach Buse sei diese Betroffenheit durch zwei verschiedene Erfahrungen möglich. Zum einen durch eine negative Betroffenheit, also einer Zunahme sich negativ auswirkender Faktoren, zum anderen durch eine positive Betroffenheit, auch als *Nutznießung* bezeichnet (vgl. Lüttringhaus 2000, 61). Auf Seiten der subjektiven Einflussfaktoren wird als zentral partizipationsfördernd der *Wissenstand* angegeben, der sich aus dem *Informationsverhalten* und dem *persönlichen Interesse* ergebe (vgl. ebd., 62). Nach Bourdieu werden drei Kapitalklassen unterschieden, deren Zugang als entscheidender Faktor für politische Befähigung, die Ausprägung dieser als auch Kombination jener entscheidend für die Handlungskompetenz sei (vgl. Wagner 2012, 9; Lüttringhaus 2000, 62). Bourdieu unterscheidet drei Kapitalklassen: „[...] das *ökonomische Kapital* (z.B. Einkommen, Vermögen), das *soziale Kapital* (z.B. Kontakte, Netzwerke) und das *kulturelle Kapital* (z.B. Bildung, kulturelle Kompetenz)“ (Bourdieu 1983, 183ff.; zit. n. Lüttringhaus 2000, 62). Durch eine ungleiche Verteilung dieser Ressourcen resultiere demnach auch eine ungleiche Verteilung politischer Partizipation (vgl. Becker 2014, 168). Nach Franz (1989) befinde sich der wichtigste Faktor für Partizipationsprozesse im kulturellen Kapital, bezeichnet als Bildungsgrad. Als Komponenten werden die

Erfassung von komplexen Zusammenhängen sowie das *Abstraktions-, und Artikulationsvermögen* angeführt (vgl. Lüttringhaus 2000, 62). Artikulationsschwierigkeiten beziehen sich dabei nicht ausschließlich auf bildungsferne Bevölkerungsgruppen, sondern meinen auch die Kompetenzen von Planer_innen, Inhalte in verständlicher Sprache auszudrücken (ebd.). Als weitere subjektive Faktoren werden die räumliche Identität sowie dem dortigen „[...] gemeinsamen politischen Raum in sozialem und geographischem Sinn [...]“ (Lüttringhaus 2000, 65) aufgeführt. Einen weiteren objektiv-strukturellen Faktor stelle der Milieubezug und die dortigen Deutungs-, und Handlungsmuster dar, die sowohl partizipationsfördernd als auch (bei negativer Interpretation politischer Partizipation) partizipationsverhindernd sein können (vgl. Lüttringhaus 2009, 4; Lüttringhaus 2000, 64).

Eine Förderung der Mitwirkung werde durch den objektiv-strukturellen Faktor eines *kommunikations-, bzw. beteiligungsfreundlichen, partnerschaftlichen Klimas* erreicht (vgl. Lüttringhaus 2000, 65). Wichtig hierfür seien Transparenz und Übersichtlichkeit der Planungsinhalte sowie eine Beständigkeit des Beteiligungsverfahrens. Die zeitliche Komponente betreffe auch die subjektiven Faktoren, da nur diejenigen partizipieren können, die auch über die zeitlichen Ressourcen verfügen (vgl. Lüttringhaus 2000, 65f.). Dies stehe auch im Zusammenhang mit o.g. Kapitalklassen, denn diejenigen, die am „[...] wenigsten Einkommens-/Bildungs- und Beziehungs-Potential für gesellschaftliches Engagement [besitzen] [...] können es sich finanziell am wenigsten leisten, unentgeltliche Tätigkeiten zu verrichten“ (Becker 2014, 167). Als weitere subjektive Determinante wird die *Partizipationskultur* aufgeführt, die sich maßgeblich durch *Partizipationserfahrungen*, die *persönliche Einstellung zum politischen Verhalten* sowie dem *demokratischen Bewusstsein* und dem *gesellschaftlichen Stellenwert von Beteiligung* ergibt (vgl. Lüttringhaus 2000, 66; Buse et al. 1977, 20, 292; zit. n. Lüttringhaus 2000, 67). Vertrauen sei ebenfalls wesentlich für das Partizipationsverhalten, Unterschieden wird in *Sozialvertrauen*¹⁵, welches sich wiederum in unterschiedlichen Kategorien abbilde. So sei grundlegend notwendig ein *Selbstvertrauen*, um ein *Personenvertrauen* und das darauf aufbauende *Systemvertrauen* zu entwickeln. Die Notwendigkeit von Vertrautheit für eine gelingende Partizipation wurde bereits in Kapitel 2.3 dargelegt, zielführend seien hierfür, dass „[...] Beteiligungsverfahren [...] entformalisiert werden

¹⁵ Unter Sozialvertrauen wird das „[...] Zutrauen in die eigenen Fähigkeiten oder die von anderen Personen [...]“ verstanden (Strohmeier 1996, 34f.; zit. n. Lüttringhaus 2000, 67)

und auf der lokalen Ebene flexibel aus den jeweiligen örtlichen Gepflogenheiten entwickelt werden“ (Lüttringhaus 2000, 68).

Für die Stufe der Mitentscheidung sind die strukturellen Bedingungen grundlegend, d.h. die kommunale Abhängigkeit in Hinblick auf finanzielle sowie rechtliche Aspekte, als auch die Institutionenstruktur auf allen Systemebenen (vgl. Lüttringhaus 2000, 69; Lüttringhaus 2009, 5). Als subjektiver Einflussfaktor wird „[...] der eher ‚weiche‘ Faktor des [...] *Demokratie- und Herrschaftsverständnis der EntscheidungsträgerInnen* [...]“ (Lüttringhaus 2000, 69) aufgeführt, welcher in Kapitel 2 bereits ausführlich beschrieben wurde.

Die strukturelle Einbettung des jeweiligen Beteiligungsformates hat entscheidende Auswirkungen auf den tatsächlichen Entscheidungseinfluss, den dieses im Ergebnis hat. Ein formales Beteiligungsverfahren (z.B. nach §171e BauGB) hat eine vorgeschriebene Verwendung des Ergebnisses zur Folge, andere Formen beziehen sich häufig lediglich auf eine konsensuale Willensbildung, deren Ergebnisse i.d.R. nicht verbindlich sind (vgl. FHH 2013, 38). Wie bereits von van Deth konstatiert wurde, sei eine Pluralisierung der Beteiligungsformen festzustellen (vgl. van Deth 2009, 146, 149).

3.3 Formen von Partizipationsverfahren

Die Taxonomie von Partizipationsverfahren wird sehr unterschiedlich vorgenommen. Die Begründungen für diese Einordnungen sind sehr vielfältig. Auf eine ausführliche Auseinandersetzung mit den diskutierten Unterscheidungsmerkmalen, bzw. Gemeinsamkeiten, dieser Definitionsversuche kann in dieser Arbeit nicht eingegangen werden¹⁶.

Häufig werden die Anfänge der Pluralisierung von Partizipationsformen der *partizipativen Revolution* in den 1960er Jahren zugeschrieben. Dies sei anhand der steigenden Anzahl an Initiativen, der größeren Anzahl an teilnehmenden Menschen sowie generell einer Zunahme an Demonstrationen festzumachen (vgl. FHH 2013, 4; Rucht 2006,

¹⁶ Für eine Darstellung der Diskussion um die Einteilung von politischen Partizipationsverfahren siehe Hoecker, B. (2006): Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung.

187f.). Zudem könne durch Meilensteine der Partizipation ein Entwicklungstrend festgemacht werden, etwa durch die Studentenbewegung der 1968er Jahre, der anschließenden Forderung von Willy Brandt „Wir wollen mehr Demokratie wagen“ im Jahre 1969, die Entstehung der lokalen Agenda 21 sowie der Protest gegen Stuttgart 21 (vgl. Brunner/ Drage 2016, 124).

Diese Entwicklung führte dazu, dass sich das Repertoire an politischen Partizipationsmöglichkeiten ausweitete. Waren anfänglich lediglich die Arbeit in politischen Parteien und allgemein anerkannte Formen unter dem Begriff der politischen Partizipation subsumiert, wurden jetzt auch Demonstrationen, die Mitwirkung in Sozialen Bewegungen sowie eine Vielzahl weiterer Formen hierunter gefasst. Die in dem ursprünglichen Verständnis beinhalteten Formen werden heute häufig als *konventionelle (verfasste) Beteiligungsverfahren* bezeichnet, neuere Formen hingegen als *unkonventionelle (nicht-verfasste) Beteiligungsverfahren* (vgl. van Deth 2009, 145f.; Lüttringhaus 2000, 36f.). Schultze hingegen hat eine Schematisierung anhand verschiedener Merkmale vorgenommen. So sei zu unterscheiden nach der Art der Institutionalisierung (*verfasst* und *unverfasst*), nach dem Rechtsstatus (*legal* und *illegal*) sowie dem Ausmaß der öffentlichen Affirmation (*konventionell* und *unkonventionell*). Da Partizipationsverfahren im zeitlichen Verlauf Entwicklungen unterliegen, seien die Grenzen in der proklamierten Einordnung jedoch kritisch zu betrachten (vgl. Hoecker 2006, 9f.). Eine differenzierte Darstellung von verschiedenen Beteiligungsformaten erfolgt in Kapitel 5.2.2.

4. Soziale Arbeit und Stadtentwicklung

Der programmatische Einbezug der Sozialen Arbeit in Stadtteilentwicklungsprozesse wurde formuliert in Stadtteilentwicklungsprogrammen, wie z.B. der „Sozialen Stadt“. Spätestens hiermit erschloss sich das Handlungsfeld der Stadt(teil)entwicklung für die Soziale Arbeit, doch bei der historischen Betrachtung der Entwicklung dieser werden bereits frühere Zusammenhänge deutlich. Bei der Auseinandersetzung mit dem (Sozial-)Raum durch die Soziale Arbeit wird hierbei in der einschlägigen Fachliteratur häufig auf die Gemeinwesenarbeit (GWA) verwiesen. Dieser Entwicklungsstrang soll im Folgenden näher erläutert werden um anschließend eine Betrachtung der aktuellen Involvierung der Sozialen Arbeit in die Stadtentwicklung zu ermöglichen und diese zu diskutieren.

4.1 Gemeinwesenarbeit – Entwicklungen und theoretische Bezüge

Der Begriff *Gemeinwesen* im Zusammenhang mit der Entstehung von Gemeinwesenarbeit entspringt dem englischen *community*, wird jedoch sehr different verwendet und zeigt bereits hier ein breites Spektrum an Verständnissen von Gemeinwesen(-arbeit). In der deutschsprachigen Diskussion wird hierbei häufig auf das Verständnis von Gemeinschaft in der Tradition von Tönnies verwiesen, wonach Gemeinschaft der positiv konnotierte Gegenpol zu einer vermeintlich negativen Gesellschaft (kalt, fremd) bildet (vgl. Stövesand 2017, 10). An diesem hegemonialen Verständnis wird kritisiert, dass Macht-, und Herrschaftsstrukturen ebenso ausgeblendet seien wie Ambivalenzen und Konflikte innerhalb des Gemeinwesens (vgl. Schreier 2011). In dieser Arbeit wird unter Gemeinwesen folgendes verstanden:

„Mit Gemeinwesen bezeichnen wir einen sozialen Zusammenhang von Menschen, der über einen territorialen Bezug (Stadtteil, Nachbarschaft), Interessen und funktionale Zusammenhänge (Organisationen, Wohnen, Arbeit, Freizeit) oder kategoriale Zugehörigkeit (Geschlecht, Ethnie, Alter) vermittelt ist, bzw. darüber definiert wird.“ (Stövesand/ Stoik 2013, 16)

In aktuellen Diskursen werden die Termini *Gemeinwesen* und *Sozialraum* häufig synonym verwendet. Die Gemeinsamkeit der Begriffe bestehe jedoch vor allem darin, dass sie nicht fest definiert sind und sich in einer großen Spannbreite von Interpretationen befinden. Für eine professionelle Haltung von Sozialarbeiter_innen, aber nicht ausschließlich im Bereich der Stadtentwicklung, ist eine Klärung des eigenen Raumverständnisses notwendig. Im hiesigen Verständnis sind Räume nicht vorgegeben, sondern werden durch die dort lebenden Menschen und die Interaktion zwischen diesen (re-)produziert und sind somit Ergebnis sozialer Prozesse und wirken sich wiederum strukturierend auf diese aus (Fritsche/ Wigger 2016, 80). Löw fasst dies folgendermaßen zusammen: „Raum ist eine relationale (An)Ordnung von Lebewesen und sozialen Gütern an Orten.“ (Löw 2001, 271). Diese Perspektive ermöglicht eine stringente Argumentation der Fokussierung auf soziale Verhältnisse durch Sozialarbeiter_innen (Becker 2014, 58f.). Die Verwendung des Begriffs Sozialraum findet ebenfalls sehr unterschiedlich statt. Nach Lüttringhaus wird der lokale Nahraum erst durch Tätigkeiten der Gesellschaft zu einem Sozialraum. Dabei wird als Sozialraum bezeichnet, „was die Menschen für sich als ihren Aktionsradius definieren, bzw. als ihr Viertel,

ihr Umfeld identifizieren, nicht die bürokratisch gesetzten Bezirks- oder Gemeindegrenzen“ (Lüttringhaus 2000, 80).

Die Uneinigkeit über die begriffliche Bestimmung des Gemeinwesens führt, unter anderem, dazu, dass auch die Charakterisierung von Gemeinwesenarbeit in der Fachöffentlichkeit bis heute kontrovers diskutiert wird. Die Komplexität und Vielfältigkeit der Positionen wird daran deutlich, dass es keine einheitliche Einordnung der GWA in Kategorien wie Konzept, Methode oder Arbeitsprinzip gibt (vgl. Stövesand/Stoik 2013, 17f.). Im Folgenden werden historische Entwicklungen dargestellt und anschließend zentrale Methoden, Arbeitsweisen und Handlungsfelder exemplarisch aufgezeigt, um einen Zugang zu aktuellen Entwicklungen in Bezug auf Quartiersarbeit zu ermöglichen.

4.1.1 Historische Entwicklungen der Gemeinwesenarbeit

Die ersten Entwicklungen von der Arbeit mit Menschen in benachteiligten Gebieten entstanden im 19. Jahrhundert. Die Arbeit war interdisziplinär ausgerichtet und die entstehende Disziplin der Sozialen Arbeit arbeitete hierbei sowohl Methoden-, als auch Theorienintegrativ (vgl. Stövesand 2017, 2). Als Ursprung der Gemeinwesenarbeit wird in der einschlägigen Literatur zumeist auf die Settlement-Bewegung in den USA (Chicago Hull House) und England (London Toynbee Hall) verwiesen (vgl. Galuske 2013, 103f.; Oelschlägel 2013, 181).

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts entstanden erste Projekte mit Bezügen zur Gemeinwesenarbeit in Deutschland (z.B. Volksheim in Hamburg oder SAG in Berlin). Initiiert wurden diese aus der „Freien Wohlfahrtspflege“ und der „kommunalen Fürsorge“, sie enthielten die Forderung nach einer stadtteilbezogenen Sozialen Arbeit und werden mit Namen wie Alice Salomon und Marie Baum verbunden (Oelschlägel 2013, 181f.; Becker 2014, 15). Diese Arbeit in großstädtischen Armutsquartieren wird bezeichnet als *community organizing*, in Abgrenzung zu zwei anderen Entwicklungssträngen: Dies sind *community development*, die Arbeit an der Entwicklung von ländlichen Strukturen, und die Organisation von Aktionen mit dem Ziel der Veränderung von (Macht-)Verhältnissen, bezeichnet als *social action*.

Eine Rezeption des bereits weiter fortgeschrittenen theoretischen Diskurses über GWA, u.a. aus den USA und England, erfolgte in Deutschland jedoch erst in den 60er Jahren. In Deutschland wurde Gemeinwesenarbeit zunächst als „Dritte Methode“ (neben Einzelfallhilfe und Gruppenarbeit) bezeichnet. Ein normativ harmonisches Gesellschafts-, und GWA-Verständnis führte dazu, dass sich GWA vor allem auf die Bearbeitung lokaler Defizite durch die Entdeckung ungenutzter Ressourcen im lokalen Nahraum fokussierte und Herrschafts- und Machtstrukturen weitestgehend ausblendete. Die postulierte Neutralität der Gemeinwesenarbeit im Spannungsfeld der unterschiedlichen Akteure wurde später ausdrücklich kritisiert (vgl. Oelschlägel 2013, 183).

Eine Rezession der Wirtschaft, sinkende Sozialstaatsleistungen bei gleichzeitig steigendem Bedarf nach diesen und ein verstärkter legitimatorischer Druck durch eine erstarkende, außerparlamentarische Opposition führten zu einer vermehrten Nachfrage nach Gemeinwesenarbeit. Diese sollte die steigende Unzufriedenheit der Bevölkerung kompensieren und eine kostengünstigere Alternative zur finanzintensiven Einzelfallhilfe stellen. Als Arbeitsfelder praktischer Gemeinwesenarbeit werden hier die Obdachlosenarbeit (zumeist durch kirchliche Verbände) und die Einbindung in Neubau- und Großwohnsiedlungen genannt.

Die Zunahme von partizipatorischen Ansprüchen (z.B. Studentenbewegung) und die Entstehung von deutschsprachigen GWA-„Klassikern“¹⁷ führten zu einer Ausdifferenzierung des GWA-Diskurses (vgl. Oelschlägel 2013, 186f.). Die Ausrichtung der Gemeinwesenarbeit ist dabei sehr unterschiedlich, Iwaszkiewicz differenziert diese in *Systemerhaltende*, *evolutionäre Systemveränderung* und *revolutionäre Systemveränderung* (vgl. Galuske 2013, 107). Es folgte die Gründung von überregionalen, bzw. bundesweiten, GWA-Sektionen, die sich kritisch mit der theoretischen Gemeinwesenarbeit und praktischen Ansätzen auseinandersetzten. Eine politisch-konfrontative und auf ein marxistisches Gesellschaftsverständnis begründete Gemeinwesenarbeit, die sogenannte „aggressive“ GWA in der Tradition Saul Alinskys, prägte im Folgenden die Ausrichtung vieler Gemeinwesenarbeiter_innen. Diese thematisierten Machtverhältnisse und gesellschaftliche Verursachungszusammenhänge und beabsichtigten, mit konfliktorientierten und systemkritischen Techniken (z.B. Demonstrationen), an der Entstehung einer kollektiven Gegenmacht mitzuwirken (vgl. Galuske 2013, 108).

¹⁷ Siehe vertiefend hierzu Stövesand/Stoik/Troxler 2013

Empirische Untersuchungen zu durchgeführten Projekten zu dieser Grundorientierung ergaben jedoch, dass der hohe politische Anspruch häufig nicht umgesetzt werden konnte und die strukturelle Einbindung der Sozialen Arbeiten eine gesellschaftsverändernde Ausrichtung erschwerte. Die verschiedenen GWA-Ansätze seien dabei nicht trennscharf gewesen, sondern „[...] immer ein Kontinuum, an dessen einem Ende ein systemkritischer, konfliktorientierter, zu Zeiten auch sozialrevolutionärer Ansatz steht und an dem anderen Ende ein staatstragender, harmonischer, bzw. pragmatisch-managerieller Ansatz“ (Oelschlägel 2013, 188f.).

Die Verortung der Gemeinwesenarbeit als „Dritte Methode“ der Sozialen Arbeit verlor infolge von wirtschaftlichen und politischen Reformprozessen an Bedeutung. Deutlich wird diese Einschätzung durch die 1975 auf einer konfliktorientierten GWA-Tagung veröffentlichten ‚Todesanzeige‘ der GWA (vgl. Oelschlägel 2013, 189, Halder 2011, 14). Trotz des Bedeutungsverlustes der GWA als Methode und der Abnahme als Ausbildungsschwerpunkt an Hochschulen, wurde unter anderem durch eine Auswertung der Stellenausschreibungen im sozialen Sektor Ende der 1970er deutlich, dass Kompetenzen von Gemeinwesenarbeiter_innen weiterhin gefragt sind (vgl. Stövesand 2017, 7f.). Diese Engführung von GWA als Methode wurde in den 1980ern verstärkt hinterfragt. Durch die Implementierung einiger zentraler Elemente der GWA in die Soziale Arbeit (z.B. Sozialraumorientierung, Empowerment) wurde von einigen Autor_innen nun von einem ‚Arbeitsprinzip‘ für die Soziale Arbeit allgemein gesprochen (vgl. Boulet/ Krauß/ Oelschlägel 1980; Galuske 2013, 114). Diese Entwicklung zu einem Arbeitsprinzip - also einer Grundorientierung für die Soziale Arbeit - fand zeitgleich mit dem Wegrücken von der marxistisch-idealistischen Orientierung der GWA hin zu einer lebensweltorientierten GWA statt (vgl. Oelschlägel 2013, 190). Kritisiert an der Einordnung von GWA als übergreifendes Arbeitsprinzip wird, dass diese nicht als solche in die gesamte Soziale Arbeit implementiert worden sei, „[...] sondern nur einzelne Elemente wie Sozialraumorientierung und Aktivierung, die zudem aus ihrer kritischen, gesellschaftstheoretischen Verortung gelöst wurden“ (Stövesand/ Stoik 2013, 19). Statt von einem Arbeitsprinzip wird so z.T. von einem Konzept gesprochen, was durch die Definition, dass in einem Konzept „[...] die Ziele, die Inhalte, die Methoden und die Verfahren in einen sinnvollen Zusammenhang gebracht sind“ (Geißler/Hege 2007, 20) folgerichtig erscheine. Die Ansätze und Entwicklungsstränge der GWA unterscheiden sich in ihren anthropologischen und gesellschaftlichen

Begründungszusammenhängen, wodurch dafür plädiert wird nicht von dem Konzept, sondern von Konzepten, zu sprechen (Stövesand/ Stoik 2013, 18f.) Für die weitere Arbeit wird auf folgendes Verständnis von GWA zurückgegriffen:

„Gemeinwesenarbeit richtet sich ganzheitlich auf die Lebenszusammenhänge von Menschen. Ziel ist die Verbesserung von materiellen (z.B. Wohnraum, Existenzsicherung), infrastrukturellen (z.B. Verkehrsanbindung, Einkaufsmöglichkeit, Grünflächen) und immateriellen (z.B. Qualität sozialer Beziehungen, Partizipation, Kultur) Bedingungen unter maßgeblicher Einbeziehung der Betroffenen. GWA integriert die Bearbeitung individueller und struktureller Aspekte in sozialräumlicher Perspektive. Sie fördert Handlungsfähigkeit und Selbstorganisation sowie den Aufbau von Netzwerken und Kooperationsstrukturen. GWA ist somit immer sowohl Bildungsarbeit als auch sozial- bzw. lokalpolitisch ausgerichtet.“ (Stövesand/ Stoik 2013, 21)

4.1.2 Arbeitsweisen und Methoden in der Gemeinwesenarbeit

Wie aufgezeigt wurde, sind die unterschiedlichen GWA-Konzeptionen in Bezug auf ihre theoretischen Begründungen und Zielsetzungen sehr verschieden, dementsprechend mannigfaltig sind auch die Arbeitsweisen, Rollenverständnisse und Methoden. Die gesamte Spannbreite mit ihren Differenzen kann im Rahmen dieser Arbeit nicht aufgezeigt werden, deshalb werden lediglich zentrale Elemente, also Gemeinsamkeiten der verschiedenen Konzepte, aufgeführt und nähergehend besprochen.

Wie zu Beginn des vorigen Kapitels bereits aufgezeigt, ist die GWA durch den Bezug auf den Sozialraum interdisziplinär ausgerichtet und geht somit auch Methodenintegrativ vor, d.h. es werden Methoden angrenzender Disziplinen (z.B. Soziologie, Stadtplanung, Politikwissenschaften, etc.) in das Handlungsrepertoire aufgenommen. Des Weiteren lege in der GWA eine ganzheitliche Betrachtungsweise vor, also problematische Bewältigungskonstellationen werden unter Berücksichtigung der sozialen, ökonomischen und politischen Faktoren analysiert und nicht in einer individualistischen Problembetrachtung. Neben dieser ganzheitlichen Betrachtungsweise hat die Lebensweltorientierung (LWO), wie in der gesamten Sozialen Arbeit, seit den 1980ern eine hohe Bedeutung. Die Widersprüchlichkeiten zwischen Problemen und Ressourcen der Betroffenen Sozialer Arbeit werden im Kontext ihres Alltags betrachtet, genauer gesagt wird davon ausgegangen, dass ihr „Leben bestimmt [ist] durch die Auseinandersetzungen mit ihren alltäglichen Lebensverhältnissen“ (Grunwald/ Thiersch 2018, 906). Die Auseinandersetzung erfolgt indes auch im Alltag der Betroffenen und mit ihnen, versucht dort Handlungsmöglichkeiten zu generieren und agiert im Rahmen des

demokratisch postulierten Anspruchs nach sozialer Gerechtigkeit auch auf institutioneller und struktureller Ebene zugunsten eines selbstbestimmten Lebens (vgl. ebd.). Dies schließt die Aktivierung von Ressourcen und Menschen ein, die ein grundlegendes Kernelement der GWA darstellen und mit der implizierten Förderung von politischer Partizipation auch den Gegenstand dieser Arbeit einschließt (siehe Kapitel 3). Die strukturelle Komponente, also die Einmischung von GWA in die Ebenen des Staates und der Zivilgesellschaft, wird deutlich durch die Aufgabe als intermediäre Instanz¹⁸ und die dortige Vermittlungsfunktion zwischen den Teilsystemen des Staates (Zivilgesellschaft einerseits und Politik, Wirtschaft und Verwaltung andererseits). Dies schließt den Aufbau, bzw. Stärkung und Unterstützung, vorhandener Netzwerke ein. Diese Arbeitsweisen zeigen sich in der methodischen Vielfalt innerhalb von GWA-Konzepten.

Ein allgemein formuliertes Ziel der GWA ist die „[...] Verbesserung der materiellen und immateriellen Lebensbedingungen benachteiligter Bevölkerungsgruppen und zwar unter maßgeblicher Beteiligung dieser Gruppen selber“ (Stövesand 2017, 3). Für die genannte ganzheitliche und lebensweltorientierte Betrachtungsweise sei die Anwendung unterschiedlicher Methoden notwendig, der Einsatz variiert dabei kontextabhängig und situativ (Lüttringhaus 2007a, 278). Die Phasierung der Prozesse ähnelt in den Grundzügen der Vorgehensweise der Einzelfallhilfe. Dies beinhaltet die Beschaffung von Informationen, einer Definition des Gegenstandes und die Planung und Durchführung von Handlung (vgl. Galuske 2013, 103ff.).

Für das Erreichen einer Beteiligung ist eine Aktivierung dieser notwendig. Auch dieser Begriff unterliegt einer Vielzahl an Auslegungen. Ein emanzipatorisch verstandener Aktivierungsbegriff ist eine „[...] Methode zur Aktivierung von Menschen auf freiwilliger Basis, die auf die Unterstützung kollektiver Veränderungen benachteiligender Lebenssituationen gerichtet war“ (Stövesand 2007). Eine Auseinandersetzung mit der Problematik bei der Begriffsverwendung von *Aktivierung* erfolgt in Kapitel 5.3.

Durch den immanenten Sozialraumbezug stellt die Sozialraumanalyse ein wichtiges Instrument der GWA dar. Die Sozialraumanalyse dient der „[...] Gewinnung von Erkenntnissen über Strukturen und Prozesse in Stadtteilen und Quartieren“ (Becker 2014, 153). Anders als andere (empirische) Forschungsdesigns versteht sich Sozialraumanalyse im Kontext von GWA als Aktionsforschung und die Ergebnisse fließen

¹⁸ „Intermediäre Instanz“ wird in Kapitel 4.2 nähergehend erläutert.

wieder in den Entwicklungsprozess des untersuchten Gegenstandes ein und beeinflussen diesen (vgl. ebd., 153ff.). Eine wesentliche Technik zur Gewinnung dieser Informationen stellt die Aktivierende Befragung dar¹⁹. Berücksichtigung finden in Sozialraumanalysen somit neben statistischen Datensätzen auch subjektive Wahrnehmungen und Einschätzungen über den Sozialraum. GWA beinhaltet die Gruppen mit Arbeit, dementsprechend sind auch solche Methoden zu berücksichtigen. Hinzukommend sei bei der GWA das Spezifikum der Meinungsbildung innerhalb von Gruppen, als auch Verfahren der politischen Meinungs- und Willensbildung sowie expliziter Einflussnahme (vgl. Galuske 2013, 112f.; Stövesand 2017, 3).

4.2 Von der Gemeinwesenarbeit zum Stadtteilmanagement – Die Entstehung der Quartiersarbeit

Oelschlägel konstatiert die aktuelle Entwicklung von Gemeinwesenarbeit in drei Stränge: 1) Lokale Ökonomie 2) Community Organizing und 3) Quartiersmanagement (vgl. Oelschlägel 2013, 194). Im Folgenden wird sich auf die Entwicklung der Gemeinwesenarbeit in Quartiersmanagement (QM) beschränkt, da diese für die Einbindung in aktuelle Stadtteilentwicklungsprogramme ausschlaggebend ist. Quartiersarbeit wird von Hinte als ein Arbeitsfeld der Gemeinwesenarbeit innerhalb des Quartiersmanagements begriffen. Hierbei gehe es

„[...] um die Organisation von projekt- und themenunspezifischen Prozessen in Wohnquartieren, und zwar über eine Vielzahl von Aktivierungsaktionen anhand direkt geäußerter und (durchaus häufig wechselnder) Interessen der Wohnbevölkerung mit dem Ziel einer ‚Grundmobilisierung‘ eines Wohnquartiers, die den ‚Humus‘ für größere Einzelprojekte darstellt.“ (Hinte 2011, 11)

GWA sei zwar bereits vorher mit Themen der Stadtentwicklung konfrontiert gewesen, da Auswirkungen politischer Programmatiken (z.B. Privatisierung von Wohnungsbeständen und infolgedessen Mietpreiserhöhungen) Menschen im Wirkungsbereich von GWA betroffen habe (vgl. Guhl 2016, 113). Die Verbindung sei aufgrund der „[...] traditionellen Nähe der GWA zur Lebenswelt [...]“ (Fehren 2006, 584) jedoch nicht so sehr ausgeprägt gewesen und wurde u.a. durch die Gründung der

¹⁹ Für eine ausführliche Beschreibung von Aktivierender Befragung siehe Lüttringhaus/ Richers (2007b): Handbuch Aktivierende Befragung

„Bundesarbeitsgemeinschaft Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit“²⁰ im Jahr 2002 intensiviert (vgl. Guhl 2016, 115). Die Verbindung von GWA und Quartiermanagement ist in der Fachöffentlichkeit ein häufig diskutiertes Thema und bewegt sich zwischen den Positionen einer euphorischen Bestätigung, dass GWA nun endgültig anerkannt sei, und der Kritik an eine hohe Anschlussfähigkeit an neoliberale Programmatiken und Gouvernamentalitätsstrategien²¹ (vgl. Fehren 2006, 575).

Durch die zunehmenden Segregations- und Polarisierungstendenzen zwischen einzelnen Stadtteilen im gesamtstädtischen Kontext, die Zunahme an multidimensionalen Problemkonstellationen und eine sich verändernde Art des Regierens führten zu der Entwicklung von integrierten Stadtentwicklungsprogrammen (vgl. Lüttringhaus 2000, 141f.; Oelschlägel 2013, 197f.; Fehren 2006, 582f.). Um diese Entwicklungstendenzen abzuschwächen sollen programmatisch die soziale Integration und Bürger_innenbeteiligung in Städten gefördert werden, eine Verbesserung der Lebenslagen von Bewohner_innen benachteiligter Stadtteile und eine bessere Vernetzung der unterschiedlichen Stadtteilakteur_innen erreicht werden (vgl. Oelschlägel 2013, 196). Die Entwicklung des Quartiersmanagements²² wird in der Literatur häufig mit der Entstehung von Stadtentwicklungsprogrammen verbunden (vgl. Guhl 2016, 115). Diese werden in Kapitel 5 näher ausgeführt, vorangestellt werden soll jedoch, dass „[...]die Tatsache, dass in den ausgewählten Stadtentwicklungsprojekten u.a. auch der Bereich „Soziales“ als thematischer Schwerpunkt auftaucht, [...] die Relevanz dieses Programms für Soziale Arbeit im Handlungsfeld der sozialen Stadtteilentwicklung und Gemeinwesenarbeit [belegt].“ (Becker 2014, 122).

Quartiersmanagement stelle einen „[...] komplexen Prozess [dar], der unterschiedliche Steuerungs-, und Handlungsstrategien, Vorgehensweisen und Methoden beinhaltet und durch das Zusammenwirken unterschiedlicher Aktionsbereiche realisiert wird“ (Franke/ Grimm 2002, 7). Es handele sich hierbei also um eine Programmatik und Führung der Städte, wobei die Umsetzung variiert und sehr heterogen ist (vgl.

²⁰ <http://www.bagsozialestadtentwicklung.de/>

²¹ Der Begriff Gouvernamentalität ist maßgeblich von Foucault geprägt. Der Wortteil „gouverner“ beziehe sich dabei auf die Art und Weise des Regierens, verstanden als einwirken auf das Verhalten und Handeln von sich selbst und andere und meint somit „Techniken der Fremdbestimmung als auch der Selbstbestimmung“ (Stövesand 2007). Der Wortteil „mentalité“ beziehe sich auf die Denkweise über die Art des Regierens und der Formulierung dieser in politischen Programmen und Zielen (vgl. ebd.).

²² In der Literatur wird Quartiersarbeit, Quartiersmanagement, Gebietsmanagement und Stadtteilmanagement zumeist synonym verwendet. Aufgrund der Übertragbarkeit wird dies auch hier so gehandhabt.

Oelschlägel 2013, 197). Die Aufgabenbereiche beziehen sich auf unterschiedliche Professionen und die Schwerpunktsetzung auf kommunale Verwaltungsebene, Quartiersebene und die Verbindung dieser ist heterogen (vgl. Guhl 2016, 116). Die Einbindung und konzeptionelle Entwicklung der Sozialen Arbeit in dem Quartiersmanagement ist zum großen Teil auf Wolfgang Hintes „Konzept der Sozialraumorientierung“ zurückzuführen (vgl. Lüttringhaus 2012, 287ff.; Guhl 2016, 115).

Das Verhältnis von Quartiersmanagement zur GWA sei dabei - wie bereits angeführt wurde - hoch umstritten. Einige sehen in QM die konsequente Weiterführung, bzw. Ablösung, von GWA (vgl. Guhl 2016, 115). Andere sehen die Positionen konträr zueinander, da QM eine ‚Top-Down-Strategie‘ sei und „[...] unmittelbar den Prinzipien neoliberaler, aktivierender Sozialpolitik [entspringt]“ (Schreier 2011). Auf eine ausführliche Beschreibung der unterschiedlichen Positionen wird an dieser Stelle verzichtet. Die Relevanz der integrierten Stadtteilentwicklung für die Soziale Arbeit ergibt sich v.a. durch die Einbindung in das Gebietsmanagement als Intermediäre Instanz.

„Die intermediäre Funktion besteht in der Vermittlung zwischen der Sphäre der Privatheit (Lebenswelt) und dem Bereich von Ökonomie und Staat (System)“ (Fehren 2006, 578). Mit der Funktion der Netzwerkarbeit hatte die GWA zwar bereits in ihren Anfängen Berührungspunkte zu unterschiedlichen Akteur_innen, demnach auch mit Verwaltung, Politik und Wirtschaft. Durch die explizite Formulierung dieser Aufgabe in politischen Programmen entstehe jedoch eine Schwierigkeit der Vereinbarkeit von Ansprüchen einer sich emanzipatorisch-gesellschaftskritischen GWA nach parteilicher Unterstützung benachteiligter Bevölkerungsgruppen einerseits und dem Einnehmen einer neutralen Position als Bindeglied zwischen den verschiedenen Akteur_innen andererseits (vgl. Fehren 2006, 575f.; Stövesand 2002).

5. Stadtentwicklung und Partizipation

Die Verbindung von Stadtentwicklung und Partizipation ist nicht selbstverständlich. Der Bereich der Stadtplanung sei in den 1970er Jahren noch eine hoheitliche Disziplin gewesen, in der Expert_innen vor dem Hintergrund politischer Programme diese, ohne Beteiligung der Menschen, ausübte. Mit der Entstehung der Idee einer nachhaltigen Stadtentwicklung und dem Beginn einer wirtschaftlichen Rezession setzte sich jedoch

zunehmend die Erkenntnis durch, dass diese nicht isoliert von den Betroffenen ‚von oben nach unten‘ erfolgen könne (vgl. Drilling/ Oehler 2016, 93). Spätestens mit der Einführung des §171e BauGB wurde eine Bewohner_innenbeteiligung institutionalisiert und erschien infolge als thematischer Schwerpunkt in Stadtentwicklungsprogrammen (vgl. FHH 2013, 4). Diese Entwicklung soll im Folgenden in Kürze dargestellt werden. Dies geschieht durch eine Betrachtung der politischen Paradigmenwechsel sowie anschließend einer Betrachtung internationaler Prozesse, die Auswirkungen auf die Veranlassung von nationalen Stadtentwicklungsprogrammen (STEP) hatten.

Bezogen auf die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) haben parallel stattfindende Entwicklungen die Entstehung des „Rahmenprogramm Integrierte Stadtentwicklung“ (RISE) zur Folge. Die Entwicklungsstränge der Makroebene werden mit der Erläuterung von STEP abgehandelt, jedoch haben auch Entwicklungen in Hamburg ihren Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung von RISE gehabt. Diese werden in Kürze dargestellt, um anschließend die Programminhalte sowie das formulierte Handlungsfeld „Beteiligung, Aktivierung“ näher auszuführen.

Abschließend erfolgt eine Einschätzung der Beteiligungsverfahren dieses Handlungsfeldes, welches durch eine Bezugnahme auf die vorherigen Kapitel dieser Arbeit ermöglicht wird.

5.1 Stadtentwicklungsprogramme

Für eine Beschreibung von Stadtteilentwicklungsprogrammen (STEP) ist eine Betrachtung der Entwicklung der politischen Paradigmen aufschlussreich. Wendland konstatiert, dass es für das Verständnis der politischen Kontexte notwendig sei, dass diese Programme der „[...] Verfolgung ganz spezielle[r] politischer Interessen“ (Wendland 2002, 111f.) dienen. Im folgenden Kapitel findet eine Betrachtung der historischen Entwicklung der Stadtentwicklungspolitik ab den 1970er Jahren statt.

5.1.1 Politische und gesellschaftliche Entstehungshintergründe

Bis in die 1960er Jahre sei die Stadtplanung als ein hoheitliches Instrument betrachtet worden, deren Strategien sich als relativ einheitlich darstellten (Drilling/ Oehler 2016, 93). Das Erstarren einer zivilgesellschaftlichen Opposition, sowie eine verblässende Idealisierung der Stadtplanung als Instrument der Sicherstellung eines Allgemeinwohls, führten zu der Öffnung dieser Disziplin. Dies schlug sich auch in der gesetzlichen Gestaltung von Stadtentwicklungsprozessen nieder, indem 1971 das Städtebauförderungsgesetz eingeführt wurde. Durch dieses „[...] wandelt sich das bis dahin gegebene Einsichtsrecht der BürgerInnen um in eine Informations-, Anhörungs- und Erörterungspflicht der Kommunen“ (Lüttringhaus 2000, 84) und verstärkt somit die Beteiligungsrechte der Bürger_innen. Die Steuerungs- und Definitionshoheit verbleibe zwar bei dem Staat, die Vielfalt der Beteiligungsformate wurde jedoch ausgebaut (vgl. ebd., 85; Drilling/ Oehler 2016, 93f.). Lüttringhaus stellt fest, dass diese Phase (ca. 1970 – Ende der 1980er) im gesamtgeschichtlichen Verlauf eine Ausnahme dargestellt habe. In den Folgejahren habe ein politischer Paradigmenwechsel zur Folge gehabt, dass die Stadtentwicklungspolitik sich stark veränderte (vgl. Lüttringhaus 2000, 85).

Diese politischen Entwicklungen wurden vor dem Hintergrund der Postdemokratie-These bereits in Kapitel 2.4 thematisiert, werden jedoch erneut aufgegriffen und in Bezug zu Entwicklungen der Stadtentwicklungspolitik gesetzt. Der wirtschaftliche Strukturwandel, insbesondere die Umstrukturierung des Arbeitsmarktes durch Outsourcing, Niedriglöhne und der Abnahme von Normalarbeitsverhältnissen, habe zu einer verstärkten Polarisierung des ökonomischen Kapitals innerhalb der Gesellschaft geführt (vgl. Lüttringhaus 2000, 87). Die stärkere Ausrichtung der Politik auf wirtschaftliche Interessen habe auch in der Stadtentwicklung zu veränderten Machtverhältnissen geführt, etwa durch die Abstoßung von Sozialwohnungen an Großinvestoren, in folgedessen auch dieser Bereich der Logik der Gewinnmaximierung unterlegen habe. Die negativen Erfahrungen, die Menschen im Berufsleben machten, hatten auch Auswirkungen auf das politische Partizipationsverhalten: So wurde durch die Hierarchisierung von Arbeitsbeziehungen zusehends die Möglichkeit verwehrt, Selbstwirksamkeitserfahrungen zu machen und die sinkende Konfliktbereitschaft (z.B. aus Sorge vor Arbeitsplatzverlust) führte zu einer Anhäufung von negativen Partizipationserfahrungen. Des Weiteren wurden durch die *Kommodifizierung* (siehe Kapitel 2.4) auch die

Erwartungen an Partizipation seitens der Bürger_innen an eine Kosten-Nutzen-Logik geknüpft. Die Auswirkungen solcher Einflussfaktoren auf das Partizipationsverhalten wurden bereits in Kapitel 3.2.2 nähergehend erläutert, weshalb an dieser Stelle auf eine weitere Vertiefung verzichtet wird.

Die wirtschaftsorientierte Politik habe in den 1990er zu einer Flexibilisierung der staatlichen Entscheidungsmacht und einer verstärkten Delegation dieser an gesellschaftliche Akteur_innen geführt, welche durch eine vorhandene Machtasymmetrie primär den Großunternehmen nütze (vgl. Lüttringhaus 2000, 90). Diese Entwicklungen führten zu verschiedenen *neuen Kooperationsformen* und zu einer *marktorientierten deregulierten Planung* (vgl. Lüttringhaus 2000, 91). Diese Entwicklungen haben markante Auswirkungen auf die Entwicklung von STEP, da sich ökonomische Zwänge und Wertehaltungen in dessen Leitbildern ausdrücken. Becker stellt hierzu fest: „Auf Grund mehr oder weniger offen kommunizierter Wertehaltungen entscheiden sich Stadtpolitik und Kommunalverwaltungen scheinbar zwangsläufig für eine »unternehmerische Stadtpolitik« und führen die Stadt wie ein Unternehmen“²³ (Becker 2014, 110).

Die aufgeführten Entwicklungen bedingten eine sozialräumliche Polarisierung und steigende Segregationstendenzen. Eine Bearbeitung dieser multidimensionalen und komplexen negativen Auswirkungen erforderte die Entwicklung von breiter angelegten Planungsverfahren (vgl. Oelschlägel 2016, 48f.). Dies wird in Kapitel 5.2 näher dargestellt, im Folgenden werden internationale Entwicklungen in Bezug auf Stadtentwicklungspolitik dargestellt.

5.1.2 Internationale und nationale Entwicklungen von STEP

Die erste internationale Konferenz zur nachhaltigen Stadtentwicklung fand 1992 in Rio de Janeiro statt. Mit der Verabschiedung wurden die unterzeichnenden Nationalstaaten dazu aufgefordert, nationale nachhaltige Stadtentwicklungsprogramme zu entwickeln, die allgemein die Bereiche Soziales, Ökologie und Ökonomie umfassen. Die nachhaltige Entwicklung sollte dabei alle politischen Ebenen einbeziehen, mit dem

²³ So verglich Klaus von Dohnanyi (damaliger erster Bürgermeister der FHH) bereits Anfang der 1980er Jahr als erster Kommunalpolitiker die Stadt mit einem Unternehmen und proklamierte eine ‚Unternehmensstadt Hamburg‘ (vgl. Wendland 2002, 120ff.).

Kapitel 28 wird die besondere Bedeutung der kommunalen Ebene betont (vgl. Kellner 2013, 293; Becker 2014, 114). Dies sei damit zu erklären, dass problematische, gesellschaftliche Entwicklungstendenzen für Menschen primär dort erfahrbar seien (vgl. ebd., 110).

Mit der Erstellung der „Leipzig Charta“ wurden im Mai 2007 Empfehlungen zu einer nachhaltigen²⁴ Stadtentwicklungspolitik auf europäischer Ebene gegeben. Besondere Betonung liegt hierbei auf dem integrativen Handlungsansatz. Dies bedeute eine ganzheitliche Betrachtung der Problemkonstellationen in einem Sozialraum und die Mobilisierung der dort vorhandenen Ressourcen, die Aktivierung verschiedener Akteure und eine Reduzierung der Formalisierung von Planungsprozessen. Die Prämisse sei dabei ein intersektorales Handeln, in dem die Ziele der Stadtentwicklung ressortübergreifend koordiniert werden (vgl. Lüttringhaus 2000, 141). Dies fand unter Berücksichtigung der zuvor erstellten internationalen Leitziele statt, da eine integrierte Stadtentwicklung „[...] durch Koordination der sektoralen Politikfelder für mehr Verantwortungsbewusstsein sorgt“ (Becker 2014, 115). Besondere Beachtung erhielten „[...] benachteiligte Stadtquartiere im gesamtstädtischen Kontext [...]“ (ebd.), um Segregationstendenzen²⁵ entgegenzuwirken.

Die internationalen Erklärungen betonten die nationale Verantwortung für eine nachhaltige Stadtentwicklungspolitik. Die internationalen Erkenntnisse, Erfahrungen und Handlungsempfehlungen finden ebenfalls im „Konzept der Nationalen Stadtentwicklungspolitik für Deutschland“²⁶ (2008) Berücksichtigung. Das erste Bund-Länder-Programm für benachteiligte Stadtteile, „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“, wurde 1999 gestartet und ging aus dem Vorläuferprogramm aus Nordrhein-Westfalen hervor (vgl. Guhl 2016, 113, Becker 2014, 123f.). Das Programm wurde initiiert,

„[...] um den Herausforderungen des demografischen und wirtschaftlichen Wandels zu begegnen. Wir [Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Anm. d. Verf.] wollen den städtebaulichen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Problemen vor Ort entgegenwirken und die betroffenen Stadt- und Ortsteile stabilisieren und aufwerten.“ (BMI 2018, 4)

²⁴ „Mit einer Nachhaltigkeitsstrategie sollen wirtschaftliche Prosperität, sozialer Ausgleich und gesunde Umwelt bewirkt werden.“ (Becker 2014, 115)

²⁵ „Als Segregation wird in der Stadtforschung die räumlich ungleiche Verteilung von verschiedenen Bevölkerungsgruppen im Stadtgebiet bezeichnet“ (Häußermann 2018, 1671)

²⁶ Siehe Deutscher Bundestag (2008): Drucksache 16/9234

Dies soll realisiert werden durch einen integrativen Ansatz: Die Handlungskonzepte werden ressortübergreifend und gebietsbezogen durch alle involvierten Verwaltungsabteilungen und anderen Behörden erstellt. Dies solle eine stärkere Kooperation zwischen den politisch-administrativen Bereichen ermöglichen und somit zu einer effizienteren Nutzung der Ressourcen beitragen. Die bereits regional vorhandenen Stadtentwicklungsprogramme sollen dabei nicht ersetzt werden, sondern es gehe um eine Ergänzung und die Schärfung der inhaltlichen nationalen Positionierungen und um eine wirksamere Ausgestaltung durch eine Abstimmung und Bündelung verschiedener Programme (vgl. Becker 2014, 119). Die rechtlichen Grundlagen seien gegeben u.a. durch eine jährlich zu erstellende Leistungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern, Art. 104b GG sowie §171e BauGB (vgl. ebd., 124).

5.2 Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung

1992 wurde von Wissenschaftler_innen im Rahmen der Entwicklung einer „Stadtentwicklung für einen sozialen Ausgleich“ ein Gutachten erstellt. Neben der expliziten Thematisierung von sozialräumlicher Segregation in Form von benachteiligten Stadtgebieten wurde gefordert, dass in hiesigen Partizipationsmöglichkeiten und die gesetzlichen Schutzfaktoren für die betroffenen Bewohner_innen ausgebaut werden sollen. 1994 wurde auf Grundlage dieses Gutachtens das „Armutsbekämpfungsprogramm“ entwickelt, das den sozialräumlichen Spaltungstendenzen und der Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Situation benachteiligter Gebiete dienen sollte. Es wurde explizit formuliert, dass dies nur unter Beteiligung der Bevölkerung zu erreichen sei (vgl. Wendland 2002, 30f.). Ab 1999 ging dieses in das o.g. Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“ über (vgl. Wendland 2002, 39f.). Neben dem Handlungsfeld der Armutsbekämpfung gab es weitere separate Programme, die unterschiedliche Zwecke verfolgten und an verschiedenen Fachpolitiken angebunden waren. Diese bezogen sich auf städtebauliche Sanierung sowie Revitalisierung. 1998 wurde einerseits aus Gründen der Effektivierung, andererseits aufgrund einer Forderung des Rechnungshofes eine Bündelung dieser Programmsegmente beschlossen, welches eine Neukonzeptionierung eines Rahmenprogramms Soziale Stadtentwicklung zur Folge hatte (vgl. Wendland 2002, 39ff.).

2009 wurden auf Beschluss des Hamburger Senates sämtliche Einzelprojekte sowie die Programme der Stadtteilentwicklung und Stadterneuerung zusammengelegt unter dem Dach des „Rahmenprogramms Integrierte Stadtteilentwicklung“ (RISE) (vgl. FHH 2009).

5.2.1 Erläuterung der Programminhalte

Das Programm setzt sich aus verschiedenen Programmbausteinen zusammen. Diese sind zumeist Bund-Länder-Programme und somit sowohl durch Haushaltsmittel der FHH als auch aus dem Bundeshaushalt finanziert. Einzig das Programmsegment der *Landesfinanzierten Förderprogramme* erhält keine Bundesförderung, dies ist jedoch im Rahmen dieser Arbeit auch nicht weiter von Relevanz. Aufgrund der im vorherigen Kapitel beschriebenen Struktur der Förderprogramme, sind diese thematisch und/oder territorial gebunden und müssen den Zielen und Vorgaben der jeweiligen Förderrichtlinien entsprechen²⁷.

Als allgemeine Zielsetzung von RISE wurde formuliert, Hamburg „[...] als gerechte und lebenswerte Stadt weiter zu entwickeln und den sozialen Zusammenhalt in der Stadt zu fördern“ (FHH 2012, 7). Diese allgemein gefasste Aufgabe soll erreicht werden durch folgende Leitziele:

- „Verbesserung der Lebensbedingungen durch soziale und materielle Stabilisierung des Fördergebiets;
- Verbesserung der Entwicklungsperspektiven für die Menschen in den Bereichen Bildung, Beschäftigung, Wirtschaft und Integration;
- Stärkung der Mitwirkungsmöglichkeiten und der Eigenaktivität der Bürger/innen
- Abbau bzw. Beseitigung städtebaulicher Defizite wie Funktions- und Substanzschwächen bei der technischen und sozialen Infrastruktur, den privaten Gebäudenutzungen und im öffentlichen Raum.“ (FHH 2018a, 1f.)

Im Folgenden wird die Programmstruktur von RISE nähergehend ausgeführt.

²⁷ Für die konkreten Vorgaben und Fördervoraussetzungen siehe: Freie und Hansestadt Hamburg - Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2018): Förderrichtlinien für Massnahmen im Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung

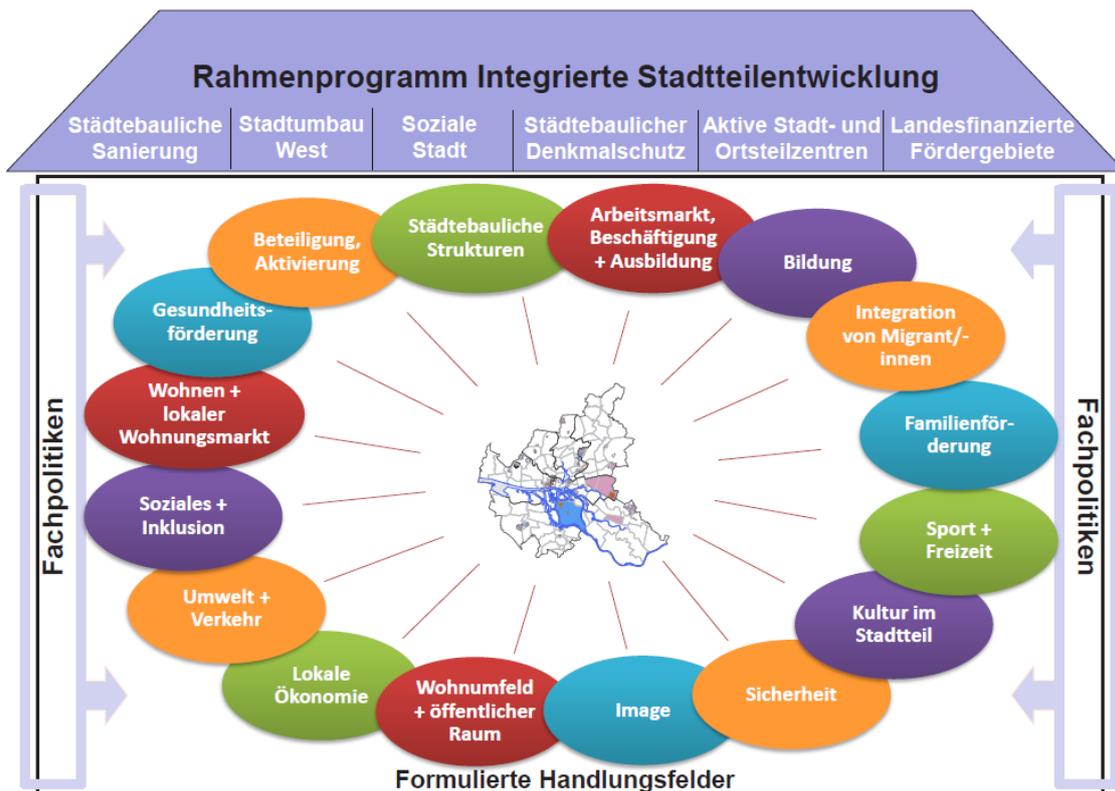


Abb.3: Programmstruktur (Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung RISE – Leitfa-
den für die Praxis, 2012, 7)

Die Abbildung zeigt die verschiedenen Förderprogramme und die thematisierten Handlungsfelder auf. Die Handlungsfelder sind dabei nicht als abschließende Darstellung zu betrachten, sondern unterliegen einem dynamischen Veränderungsprozess und fungieren teilweise übergreifend auf sämtliche Prozesse von RISE (vgl. FHH 2018b, 10). Die politisch-administrativen Abteilungen und Behörden werden außerhalb verortet, da sie je nach Gebiet und/ oder Handlungsfeld fachressortübergreifend kooperieren und somit in sämtliche Prozesse involviert sind. Die Förderprogramme werden in Kürze skizziert, da sich die in Kapitel 5.3 vorgenommene Einschätzung der Beteiligungsverfahren aus partizipationstheoretischer Perspektive auf das Handlungsfeld „Beteiligung, Aktivierung“ bezieht, welches übergreifend Gültigkeit besitzt. Die Beschreibung der Programmsegmente ist jedoch relevant, da dies eine entscheidende Variable für die Auswahl der zu beteiligenden Akteur_innen und Bevölkerungsgruppen darstellt (vgl. FHH 2014, 8). Auf eine Ausführung der übrigen formulierten Handlungsfelder wird aufgrund des vorgegebenen Rahmens dieser Arbeit verzichtet.

Die *Städtebauliche Sanierung* wurde als Bundesprogramm 1971 zum Abbau städtebaulicher Missstände sowie der Anpassung der baulichen Strukturen nach aktuellen

gesellschaftlichen Ansprüchen konzipiert. Der *Stadtumbau West* wurde 2004 als Pendant zum *Stadtumbau Ost* eingesetzt, um den ökonomisch und demografisch bedingten Strukturwandel von Städten präventiv, bzw. möglichst frühzeitig, entgegen zu wirken. Das Programmsegment *Städtebaulicher Denkmalschutz* dient der Erhaltung und Belebung von historischen Stadtgebieten. *Aktive Stadt- und Ortsteilzentren* wurde 2008 unter dem Namen *Lebendige Innenstädte* aufgelegt und soll den Erhalt und die Aufwertung von durch Funktionsverlusten bedrohten Gebieten fördern (vgl. Becker 2014, 120f.; FHH 2012, 8f.).

Die *Soziale Stadt* wurde 1999 vom Bund als Städtebauförderungsprogramm *Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt* aufgelegt. Da dieses für den Bereich der Sozialen Arbeit von besonderem Interesse ist und die Gebiete, die der Förderung dieses Programmsegments unterliegen, eine explizite Betonung auf die Partizipation der Bevölkerung vorweisen, wird dies nähergehend ausgeführt (vgl. FHH 2013, 11; Becker 2014, 122). In Kapitel 5.1.2 wurden bereits die Anfänge des Programms thematisiert, weshalb eine Fokussierung auf inhaltliche Aspekte vorgenommen wird. Die Schwerpunktsetzung des Förderprogramms *Soziale Stadt* bezieht sich auf benachteiligte Stadtteile, die in einer sich stärker ausprägenden Segregation von Stadtteilen im gesamtstädtischen Kontext zusehends abgehängt werden und sich in einer ‚Abwärtsspirale‘ befinden (vgl. Becker 2014, 123). Hierfür sollen die Lebens- und Wohnbedingungen vor Ort verbessert und stabilisiert werden sowie eine Korrektur von „[...] komplexen städtebaulichen, sozioökonomischen und funktionalen Missständen [...]“ (vgl. BIM 2018, 16) stattfinden und weiterhin eine Aufbesserung des Stadtteilimages bewirkt werden (vgl. ebd.; Becker 2014, 124). Bis 2010 hatte der Bundeshaushalt eine Förderung nichtbaulicher Maßnahmen und Projekte in einem größeren Maßstab vorgesehen. Im Jahr 2011 wurden diese Mittel um 70% reduziert, dies betraf v.a. nicht-investive Maßnahmen (vgl. Becker 2014, 125). Aktuell werden aus den Mitteln des Förderprogramms *Soziale Stadt* ausschließlich investive und investitionsvorbereitende Maßnahmen finanziert, da für die anderen Bereiche – also die nicht-städtebaulichen Projekte - andere Finanzierungspartner, -bereiche da seien (vgl. BIM 2018, 19). Diese Fokussierung auf bauliche, investive Maßnahmen wird ebenso kritisiert wie die kurzfristigen Perspektiven aufgrund von Befristungen (vgl. Becker 2014, 125f.)

Wie bereits angesprochen wird auf die Darstellung der formulierten Handlungsfelder verzichtet und lediglich das Handlungsfeld „Beteiligung, Aktivierung“ thematisiert. Dies

sei ein elementarer Bestandteil für das Sicherstellen des Gelingens von Entwicklungsprozessen in Stadtteilen. Neben der einzubeziehenden Bewohnerschaft seien auch lokale Einrichtungen, Initiativen und Träger sowie, soweit notwendig, auch gebietsübergreifende Akteur_innen, die einen Bezug oder Wirkungen auf diesen haben, bzw. ausüben, einzubeziehen (vgl. FHH 2012, 26).

Die Erweiterung von Beteiligungsmöglichkeiten zu den gesetzlich geregelten ergeben sich u.a. aus dem „Vertrag für Hamburg“ von 2016, der durch eine frühzeitige Beteiligung ein gesellschaftlich breit legitimes Planungsergebnis zum Ziel habe (vgl. FHH 2011; FHH 2013, 3). Die Art und Form des Beteiligungsformates sind dabei abhängig von der Zielsetzung und der vorgesehenen Stufe der Beteiligung (vgl. FHH 2013, 6). Diese werden unterschieden in *Information*, *Mitwirkung* und *Mitentscheidung*, wobei letzteres nur in Einzelfällen möglich sei (vgl. ebd.; siehe auch Kapitel 3.2.1). In der Broschüre „Hamburg gemeinsam gestalten – Bürgerbeteiligung und -information in der Stadtentwicklung“ werden die Möglichkeiten und Grenzen von Bürger_innenbeteiligungsverfahren allgemein beschrieben. Im besten Fall solle Bürger_innenbeteiligung zu einer inhaltlichen Verbesserung beitragen, Meinungsbildung und Wissenstand der Beteiligten fördern, zu einer erhöhten Transparenz der Entscheidungsprozesse beitragen sowie die allgemeine politische Kultur harmonisieren (vgl. FHH 2013, 14). Dabei unterliegen die Beteiligungsverfahren organisatorischen Grenzen. Einerseits sind nur begrenzte finanzielle und personelle Mittel vorhanden, andererseits könne die letztendliche Entscheidung nur durch gewählte politische Gremien erfolgen (vgl. FHH 2013, 10, 38). Somit wird abschließend festgestellt: „Bürgerbeteiligung dient dabei eher zur Meinungsbildung und nicht zur letztendlichen Entscheidung [...]“ (FHH 2013, 38).

Die Broschüre „„Alles Inklusive!“ Leitfaden zur Beteiligung in der Integrierten Stadtteilentwicklung“ thematisiert das formulierte Handlungsfeld „Beteiligung, Aktivierung“, weshalb sich im Folgenden schwerpunktmäßig auf dieses bezogen wird. Entstanden ist diese als Konsequenz auf die 2011 vorgelegte Studie „Partizipation vor Ort“²⁸, in welcher der Umfang der Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund innerhalb der Stadtentwicklung untersucht wurde. Es wurde festgestellt, dass eine „[...]

²⁸ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011): Partizipation vor Ort. Endbericht, Dezember 2011. Online verfügbar unter http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Studien/2012-partizipation-vor-ort.pdf;jsessionid=20F5B067E45AD7AD27115D0A36A0ED2E.1_cid286?__blob=publicationFile

kontinuierliche und systematische Beteiligung in der Integrierten Stadtteilentwicklung noch nicht im ausreichenden Umfang gelungen ist“ (FHH 2014, 3). Jedoch beziehen sich inklusive Beteiligungsprozesse nicht ausschließlich auf die genannte Gruppe, sondern gelten für alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen (vgl. ebd.).

Die Bedeutung eines inklusiven Partizipationsanspruches wird anhand der möglichen exkludierenden Auswirkungen von Partizipationsprozessen deutlich: Wenn bestimmte Bevölkerungsgruppen wenig bis gar nicht partizipieren, „[...] erweist sich die Beteiligung von Bewohnerinnen und Bewohnern als selektiver Prozess, der soziale Ungleichheiten weiter verstärken kann“ (FHH 2014, 3). Es ist demnach entscheidend, sich sowohl mit den Funktionsweisen von Partizipationsprozessen auseinander zu setzen als auch geeignete und zielführende Methoden zu entwickeln und anzuwenden, um einer Verstärkung, bzw. Verstärkung, von Ungleichheiten entgegenzuwirken. Neben dieser Integrationsfunktion wird der Ausbau der Beteiligungsformate unter anderem mit einem gestiegenen direktdemokratischen Anspruch der Bevölkerung begründet. Die Beteiligung und Aktivierung soll die Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der Kooperation unterschiedlicher Gruppen fördern, weiterhin sollen Potentiale und Netzwerke vor Ort bestärkt und ausgebaut werden sowie Sorge dafür tragen, dass auch nach Ende des Förderzeitraums sich selbsttragende Strukturen etabliert haben. Die Organisation dieser Beteiligungsverfahren wird dabei vom Gebietsmanagement übernommen (vgl. ebd.; FHH 2018b, 8). Dies soll erreicht werden durch unterschiedliche Beteiligungsformate, welche in Kapitel 5.2.2 näher dargestellt werden. Für die Einschätzung dieser ist jedoch die Darstellung der Qualitätsanforderungen für inklusive Beteiligung notwendig, welche nähergehend erläutert werden (vgl. FHH 2014, 5f.):

Inklusive Beteiligung soll die *soziale Integration fördern* und demnach die Effekte von sozialer Selektion und sich verstärkender Ungleichheiten, entstehend durch eine ungleiche Verteilung von Bevölkerungsgruppen innerhalb von Partizipationsprozessen, verringern. Hierfür müsse sich an den Bedürfnissen, Möglichkeiten und sozialen Lagen der Betroffenen orientiert werden. *Beteiligung ist erlernbar und braucht Zeit*, dies bedeute eine frühzeitige Einbeziehung und der Ermöglichung von Selbstwirksamkeitserfahrungen durch einzelne Beteiligungsformate. *Beteiligung ist ein integraler Bestandteil von Gebietsentwicklungsprozessen*, wodurch dies eine Planung in sämtliche Prozesse voraussetze und auch die Faktoren des Zeit- und Ressourcenaufwandes eine wichtige Komponente innerhalb der Planung sei. *Nicht nur die Wahl der*

Beteiligungsinstrumente, sondern ihre Umsetzung ist entscheidend. Neben der Auswahl des Beteiligungsformates sei die praktische Umsetzung und Ausgestaltung elementar für das Gelingen von Partizipationsprozessen. Die Rahmenbedingungen hierfür werden im folgenden Kapitel erläutert. *Beteiligungsgremien müssen für alle Bewohnerinnen und Bewohner im Stadtteil nutzbar sein.* Die verschiedenen Formen, Rahmenbedingungen und Organisationsstrukturen von diesem, innerhalb der integrierten Stadtteilentwicklung zentralen, Beteiligungsformat werden ebenfalls in Kapitel 5.2.2 nähergehend vorgestellt. *Beteiligung braucht verlässliche Strukturen und personelle Kontinuität.* Da die Aufgabe der Netzwerkbildung und -pflege durch das Gebietsmanagement wahrgenommen werden, sollten diese Stellen eine gewisse personale Dauerhaftigkeit innehaben. *Transparenz über Handlungsspielräume und Ergebnissicherung* meint, dass sowohl die Vorgaben offen kommuniziert werden als auch der Umgang mit den entstandenen Ergebnissen. Abschließend werden einige *Methodische Standards* aufgeführt, die generell zu beachten seien. So seien eine *persönliche Ansprache* von Multiplikatoren, die Beachtung von *Einfacher Sprache* sowie ggf. *Mehrsprachigkeit* in der Öffentlichkeitsarbeit sowie die Nutzung von *anschaulichen Beteiligungsmethoden* (z.B. Modellstellwände) und eine Organisation von Arbeit in Kleingruppen hilfreich für die Durchführung von Gremiensitzungen und Veranstaltungen.

5.2.2 Maßnahmen des Handlungsfeldes „Aktivierung, Beteiligung“

Als zentrale Möglichkeit der Bürger_innenbeteiligung innerhalb von RISE werden die Stadtteil- und Quartiersbeiräte genannt (vgl. FHH 2014, 18). Für die Organisationsstruktur werden verschiedene Möglichkeiten angegeben, die schlussendliche Organisation der Beiräte bleibt dabei den Aktiven innerhalb dieser überlassen. Es wird grundsätzlich unterschieden zwischen *offenen Gremien* und solchen mit einer *festen Sitzverteilung*, sowie verschiedenen *Mischformen*. Die Einrichtung dieser Gremien obliegt dem Bezirksamt und den dort ansässigen politischen Gremien. Die bereits angesprochenen Aspekte der Förderprogramme ist hier von Bedeutung, da je nach Förderprogramm unterschiedliche Akteur_innen einbezogen werden und die Leitziele des jeweiligen Förderprogramms bereits in der Planung berücksichtigt werden (etwa bei dem Programmsegment *Aktive Stadt- und Ortsteilzentren*: Hier erfolgt eine bevorzugte

Teilnahme von örtlichen Gewerbetreibenden und Grundstückseigner_innen) (vgl. FHH 2014, 18).

Um die verschiedenen Thematiken, Perspektiven und Meinungen des Stadtteils wider spiegeln zu können, sei eine Beteiligung aller betroffenen Akteur_innen wichtig. Dies meint sowohl eine Einbeziehung der Bewohner_innen als auch lokaler Institutionen. Die unterschiedliche Organisationsstruktur bezieht diesen Faktor mit ein, dabei hat jede dieser Formen Vor- und Nachteile. In einem offenen Gremium hat jeder das Recht an Sitzungen teilzunehmen und ist hierbei zudem stimmberechtigt. Dieser niedrigschwellige Ansatz hat den Vorteil, dass alle mitmachen können und sich auch lediglich themenspezifisch einbringen können. Nachteilig ist jedoch, dass hierdurch eine geringe personelle Beständigkeit vorherrscht sowie eine Ausblendung von eventuellen Machtasymmetrien zwischen Institutionen und Anwohner_innen, bzw. zwischen hauptamtlich und ehrenamtlich Tätigen erfolge. Die Organisation durch eine feste Sitzverteilung kann durch verschiedene Möglichkeiten bewirkt werden. Ein *Losverfahren* hat eine Transparenz inne und hat eine möglichst hohe Gleichbehandlung zur Folge, jedoch ergibt sich die Auswahl der Vertreter_innen somit aus dem Zufallsprinzip, welches zu einer geringeren Legitimation führt und motivierte Akteur_innen möglicherweise ausschließt. Die *Bewohner_innenwahl* hat eine hohe Legitimation der Bevölkerung zur Folge und impliziert eine Verbindlichkeit sowie ein gesteigertes Verantwortungsgefühl der gewählten Vertreter_innen, welches summa summarum eine hohe Wahrscheinlichkeit für den erfolgreichen Aufbau einer selbsttragenden Struktur besitzt. Allerdings ist die Erstellung einer Bewerbung hier sehr hochschwierig und bedingt sowohl gute Deutschkenntnisse als auch Kompetenzen der Selbstrepräsentation, wodurch meist Personen, die der Mittelschicht angehören gewählt werden und somit die Wahl auf Minderheiten wahrscheinlich geringer ausfällt (vgl. FHH 2014, 21). Eine *Quotierung* anhand soziodemografischer Faktoren kann demgegenüber eine bestmögliche Repräsentation aller im Stadtteil vertretenen Bevölkerungsgruppen beinhalten und hat durch die Akquirierung von Vertreter_innen von häufig nicht-repräsentierten Gruppen bereits einen Aktivierungseffekt impliziert. Unter anderem liegt hier jedoch eine Schwierigkeit, denn z.B. die Gruppe von Menschen mit Migrationshintergrund entspricht nicht der suggerierten Homogenität und es ist sowohl ein hoher Kenntnisstand von den, im Stadtteil vertretenen Bevölkerungsgruppen notwendig als auch ein kultursensibles Vorgehen. Des Weiteren sind die Indikatoren nach welchen die

Vertreter_innen ausgewählt werden nichts Statisches und bedürfen einer kritischen Hinterfragung (vgl. ebd.). Ein genereller Nachteil von festen Sitzverteilungen sei der Aspekt, dass die teilnehmenden Akteur_innen über die Dauer des Gremiums die spezifische Sprach- und Arbeitskultur erlernen, wodurch für neu hinzukommende Mitglieder bereits Einstiegsschwierigkeiten bestünden (vgl. ebd.). Die strukturellen Rahmenbedingungen sind für die Auswahl der jeweiligen Organisationsstruktur ausschlaggebend. Am ehesten geeignet, um den Anspruch der Niedrigschwelligkeit zu gewährleisten, scheint jedoch anhand der aufgeführten Merkmale das offene Gremium (vgl. FHH 2014, 23).

Unabhängig von der gewählten Organisationsstruktur gilt es bestimmten Rahmenbedingungen und Qualitätsanforderungen zu entsprechen, um eine inklusive Beteiligung sicher zu stellen (vgl. ebd., 23f.). Als wesentlich werden hierfür u.a. die *Information, Ansprache und Aktivierung* aufgeführt. Um möglichst viele Bevölkerungsgruppen und -schichten, z.B. Jugendliche und Senioren, erfolgreich für Beteiligungsverfahren zu gewinnen, sei eine persönliche und frühzeitige Ansprache notwendig. Wichtig hierfür sei die Kontaktherstellung zu Multiplikatoren sowie eine personelle Kontinuität in der Besetzung der Gebietsentwickler, welche wiederum auch mehrmalige Ansprachen sowie eine vertrauensvolle Beziehungsarbeit gewährleisten sollen (vgl. ebd., 8, 23f.).

Des Weiteren seien *niedrigschwellige Rahmenbedingungen der Gremienarbeit* zu schaffen. Die Ausgestaltung von Veranstaltungen und der Gremien kann hier förderliche Faktoren berücksichtigen. So sei der gesellige Aspekt wichtig für eine einladende Atmosphäre. Diese kann unterstützt werden durch die Einplanung von zeitlichem Raum für entspannte Gespräche sowie dem Bereitstellen von Getränken und Verpflegung. Eine Nutzung von ungewöhnlichen Orten (z.B. öffentliche Plätze, etc.) kann zu einer erhöhten Wahrnehmung des Stadtteilbeirates beitragen. Die Notwendigkeit eines transparenten und geregelten Ablaufs von Gremiensitzungen wurde bereits angesprochen, weiterhin sei auch eine verständliche Kommunikation zwischen den Anwesenden wichtig, um sicherzustellen, dass alle auch den inhaltlich-thematischen Inputs folgen können (vgl. FHH 2014, 25). Abschließend müsse eine regelmäßige Selbstevaluation stattfinden, um nachzuprüfen, ob das Gremium aktuellen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen entspreche und sich „[...] die Vielfalt der Bewohnerschaft in der Besetzung und der Arbeit der Gremien widerspiegelt“ (vgl. FHH 2014, 25).

Ein weiteres zentrales Element der Bürger_innenbeteiligung stellt der Verfügungsfond dar. Dieser kann bis zu einer Höhe von 30.000 € ausgestattet werden und gilt für alle Programmsegmente (mit Ausnahme des *städtebaulichen Denkmalschutzes*). Der Verfügungsfond dient der niedrighschwelligem und unbürokratischen Finanzierung von Einzelprojekten und Veranstaltungen, die aus dem Stadtteil heraus initiiert werden. Neben dieser Ermöglichungsfunktion soll er zu einer Erhöhung der „[...] Handlungsfähigkeit, Wirkungskraft und Sichtbarkeit der Gremienarbeit [...]“ (FHH 2014, 26) beitragen. Über die Vergabe beschließt der Stadtteilbeirat, bei welchem der Antrag auch gestellt wird (vgl. ebd.).

Neben diesen spezifischen RISE-Beteiligungsmaßnahmen werden anhand der Broschüre „Hamburg gemeinsam gestalten – Bürgerbeteiligung und -information in der Stadtentwicklung“ weitere Möglichkeiten²⁹ für eine themen- und projektspezifische Beteiligung aufgezeigt. Diese werden jedoch nur in Kürze dargestellt, da der Fokus dieser Arbeit auf Maßnahmen von RISE liegt. Für den Einstieg in ein neues Gebiet oder Thema bieten sich Methoden wie die Aktivierende Befragung oder die Organisation einer Fokusgruppe (eine moderierte themenzentrierte Diskussionsrunde). Neben konventionellen Formen, wie z.B. Podiumsdiskussionen, Vorträgen oder Diskussionsrunden, eignen sich weitere Beteiligungsmethoden für die Arbeit in Großgruppen. So können konkrete Inhalte anhand von Planungswerkstätten und Zukunftskonferenzen besprochen werden, eine kreative Ideensammlung anhand von Open-Space-Workshops oder einer Ideenbörse erstellt werden sowie Methoden der Konfliktlösung wie z.B. Runde Tische und Mediationsverfahren angewandt werden (vgl. FHH 2013, 20ff.).

5.3 Einschätzung der Beteiligungsverfahren aus partizipationstheoretischer Perspektive

Das vergangene Kapitel hat sich mit Maßnahmen der integrierten Stadtteilentwicklung in Hamburg auseinandergesetzt. Gemäß der in dieser Arbeit thematisierten Forschungsfrage nach dem tatsächlichen Einfluss von Bürger_innen auf Entscheidungsprozesse durch Beteiligungsverfahren wurde schwerpunktmäßig das Handlungsfeld

²⁹ Für eine ausführliche Darstellung der einzelnen Beteiligungsformate siehe Freie und Hansestadt Hamburg - Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2013): Hamburg gemeinsam gestalten. Bürgerbeteiligung und -information in der Stadtentwicklung, Oktober 2013.

„Aktivierung, Beteiligung“ erläutert. Die Einschätzung dieser Beteiligungsverfahren erfolgt anhand der vorherigen Kapitel. Ein Aufgreifen sämtlicher Ansatzpunkte für Kritik kann an dieser Stelle nicht geleistet werden. Die Vorgehensweise beschränkt sich deshalb auf die Betrachtung einiger ausgewählter Faktoren sowie einer vertieften Auseinandersetzung mit den „Qualitätsanforderungen an inklusive Beteiligungsprozesse“ (FHH 2014, 5f.).

Beteiligung und Aktivierung müssen die soziale Integration fördern. Eine Definition der Begrifflichkeiten wird in den Veröffentlichungen nicht ausgeführt, lediglich in einer Fußnote wird eine Beschreibung vorgenommen, was mit Aktivierung nicht gemeint ist (vgl. FHH 2014, 3). Eine unreflektierte Begriffsverwendung stellt sich dabei als problematisch dar, v.a. bei einer unkritischen Übernahme dieser Begriffe. So stellt Stövesand fest:

„Es ist wichtig, sich klarzumachen, dass Formen und Funktion sozialarbeiterischer Handlungskonzepte nicht unabhängig von politisch-ökonomischen Realitäten und Rationalitäten existieren. Aktivierung, Beteiligung und Sozialraumorientierung bedeuten heute nicht dasselbe wie zu Anfang der 1970er Jahre.“ (Stövesand 2007)

Im Kontext der begrifflichen Verwendung von Aktivierung in der Gemeinwesenarbeit werden die Unterschiede deutlich. In einer sich kritisch verstehenden GWA wird dies als ein emanzipatorisch ausgerichteter Begriff verwendet, mithilfe dessen kollektive Veränderungsprozesse durch eine parteiliche Unterstützung bestärkt werden (siehe Kapitel 4.1.2). Im Gegensatz hierzu wird in politischen Programmen mit dem Aktivierungsbegriff häufig eine politisch-administrative Zuweisung von Tätigkeiten bezweckt, bei deren Nichterfüllung die Gefahr von Sanktionierungen besteht. Eine weitere Funktion bestehe darin, dass hierdurch eine Kompensation von weggefallenen Tätigkeiten des Staates erfolgt, welches aus einem Abbau des Sozialstaates resultiert (vgl. Stövesand 2007; Wagner 2012, 6). Bezogen auf die Soziale Arbeit und die Einbindung dieser in das Gebietsmanagement führt eine begriffliche Umdeutung dazu, dass sich Soziale Arbeit von einer parteilichen Perspektive zu einer Instrumentalisierung durch neoliberale Programme verändert. Dies wird verstärkt durch die Aufgabe als Intermediäre Instanz (siehe Kapitel 4.2), durch die eine scheinbar neutrale Position zwischen den verschiedenen Akteur_innen (z.B. Politiker_innen, Wirtschaftsvertreter_innen, Bewohner_innen) eingenommen wird (vgl. ebd.; Guhl 2016, 115).

Trotz der expliziten Bezugnahme auf die Studie „Partizipation vor Ort“ werden dortige Empfehlungen zu strukturellen Maßnahmen, die Beteiligungsverfahren flankieren sollten, teilweise nicht mit aufgeführt. Deutlich wird dies am Beispiel der vorgeschlagenen integrierten Sprachförderung bei Beteiligungsmaßnahmen. Sprache stellt die häufigste Kommunikationsform in Beteiligungsverfahren dar und kann nicht ohne weiteres durch visuelle oder andere Kommunikationsformen ersetzt werden (vgl. BMF 2011, 177f., 185f.). So wird der Faktor der Sprachkompetenz, also dem Beherrschen der deutschen Sprache, auch im „Leitfaden zur Beteiligung in der Integrierten Stadtentwicklung“ aufgeführt. Als Verbesserungsvorschlag für eine effektivere Mobilisierung von Menschen mit geringen Deutschkenntnissen wird jedoch lediglich eine Veröffentlichung von Öffentlichkeitsmaterial in einfacher Sprache sowie in mehreren Sprachen vorgeschlagen (vgl. FHH 2014, 6, 9). Hinzukommend gelinge es häufig den Planer_innen und anderen professionellen Akteur_innen nicht, Inhalte verständlich und einfach auszudrücken, was wiederum zu negativen Partizipationserfahrungen führe (vgl. Lüttringhaus 2000, 62; BMF 2011, 178). Diese strukturelle Komponente bietet auch die Möglichkeit einer kritischen Betrachtung von verbaler Kommunikation im gesamtgesellschaftlichen Kontext. So hat Crouch eine Veränderung der politischen Kommunikation diagnostiziert (siehe Kapitel 2.4). So ist neben einem effekthaschenden Sprachgebrauch von Politiker_innen und der Vermarktung von Parteiprogrammen als Produkt auch eine Veränderung der Massenmedien festzustellen. Es habe sich das Niveau des Sprachgebrauches und des verwendeten Vokabulars gesenkt. Hierdurch falle es Menschen, die nicht täglich mit offiziellen Dokumenten zu tun haben, schwer, diese dann zu verstehen. Die Diskrepanz zwischen anspruchsvollen Texten und den Inhalten von Massenmedien ist gestiegen. Dies und die veränderte Kommunikationsform von Berufspolitiker_innen gegenüber der Bevölkerung führe dazu, dass die Entstehung von inhaltvollen politischen Diskursen erschwert werde, was für eine Demokratie ein existenzielles Problem darstellt (vgl. Crouch 2008, 36f.).

Ein weiterer wichtiger Kritikpunkt ist der Aspekt der benötigten Ressourcen: Für Menschen mit einem ausreichenden Einkommen ist die Bewältigung von geringem finanziellem Aufwand (z.B. Bereitstellen von Kuchen auf einem Fest) ohne weiteres möglich. Für Menschen, die am Existenzminimum leben, „[...] stellt ein solcher unentgeltlicher Beitrag durchaus eine Belastung dar“ (BMF 2011, 187). Auch im Stufenmodell der Partizipation nach Lüttringhaus (siehe Kapitel 3.2) sind *materielle und personelle*

Ressourcen als objektiv-strukturelle Determinanten ausschlaggebend für die Teilnahme an Partizipationsprozessen. Die Bedeutung der Verfügbarkeit über Ressourcen wird auch bei einem Blick auf die Makroebene deutlich. Sowohl für den Zugang zu Beteiligungsprozessen an sich als auch für die Mobilisierung der Bevölkerung bedarf es dem Vorhandensein von Kapital (nach Bourdieu, siehe Kapitel 3.2.2). Bei einer ungleichen Verteilung dieser Ressourcen drohen sich soziale Ungleichheiten zu verstärken. Deutlich wird dies am Beispiel der 2010 durch einen Volksentscheid verhinderten Hamburger Schulreform. Diese sollte v.a. sozial benachteiligte Kindern fördern, jedoch konnten wohlhabendere Teile der Bevölkerung eine intensive Mobilisierung erreichen und somit ihre Interessen entgegen dem gewünschten Ziel der Reform, einer Erhöhung der Chancengleichheit von Schüler_innen, durchsetzen (vgl. Jörke 2011, 10; Wagner 2012, 8f.). Der Besitz von Kapital hat somit sowohl Auswirkungen auf konkrete Beteiligungsverfahren als exkludierender Faktor bei fehlenden Ressourcen, als auch einen Einfluss auf gesamtgesellschaftliche Entwicklungen, durch eine Verstärkung von Ungleichheiten. Da sich die Verteilung von Kapital meist nicht auf der Mikroebene, sondern auf der Makroebene ergeben, scheint eine Auseinandersetzung mit den ursächlichen Machtstrukturen notwendig (siehe Kapitel 2.2).

Eine Bezugnahme auf die Postdemokratie-These nach Crouch scheint auch für die Betrachtung der strukturellen Ausrichtung von Beteiligungsprozessen aufschlussreich zu sein. Es wurde festgestellt, dass sich das Spektrum der Beteiligungsmöglichkeiten erweitert hat. Nach Crouch komme es jedoch zusehends zu einer Konzentration von Macht, welche politischen und ökonomischen Eliten zukommen (siehe Kapitel 2.4). So scheinen diese Diagnosen der politischen Machtverhältnisse auf den ersten Blick gegensätzlich zu sein. Wagner konstatiert hier jedoch, dass sich diese neuen Beteiligungsmöglichkeiten durchaus in das System sich verstärkender Machtasymmetrie einfügen könne. Unter dem Begriff der *Governance* (siehe Kapitel 4.2) stellen sich Beteiligungsverfahren lediglich als eine neue Art des Regierens dar. So bleibe die tatsächliche Entscheidungshoheit den politischen und ökonomischen Eliten vorbehalten, während sich die Beteiligung der Bevölkerung meist auf die Einfügung in bestehende Strukturen beschränke (vgl. Wagner 2012, 7f.). Zumeist werde dabei die Stufe der Mitwirkung nicht überschritten, was auch in den Programmen der Integrierten Stadtteilentwicklung so wörtlich formuliert ist (siehe Kapitel 5.2.1). Wenn Partizipation lediglich einer Legitimation und Vermarktung bereits getroffener Entscheidungen diene, handelt

es sich um manipulative Techniken, die der Stufe der Nicht-Partizipation zugerechnet werden müssen (siehe Kapitel 3.2.1).

Für das Erreichen der Stufe Mitentscheidung ist das Demokratie- und Herrschaftsverständnis der Entscheidungsträger_innen von besonderer Relevanz (siehe Kapitel 3.2.2). Wie anhand der Ausführungen in Kapitel 2.3 deutlich wurde, gibt es hier sehr divergente Vorstellungen davon, was Partizipation in einer Demokratie für eine Bedeutung hat. So hat Partizipation nach einem instrumentellen Verständnis (z.B. nach Schumpeter) lediglich zur Aufgabe, eine Legitimation von politischen Führungskräften zu erreichen. Nach dieser Interpretation ist ein tatsächlicher Entscheidungseinfluss der Bevölkerung weder umsetzbar noch überhaupt wünschenswert, da diese nicht in der Lage sei, rationale Entscheidungen zu treffen. Ein partizipationsorientiertes Demokratieverständnis hingegen (z.B. nach Barber) sieht in der Partizipation einen Wert an sich. Hierüber könne sich eine Gemeinschaft konstituieren und Partizipation nimmt eine soziale Lehr- und Lernfunktion ein, da eine Aushandlung von Interessen einer Kommunikation bedarf, die einen Perspektivwechsel ermögliche. Die in Kapitel 2.2 aufgeführten Funktionen von Partizipation für die Zivilgesellschaft macht dies deutlich. So habe Partizipation für diese, neben der Integrationsfunktion, auch eine Lehr- und Lernfunktion sowie eine Emanzipationsfunktion, verstanden als individuelle Erweiterung von Selbstbestimmungs- und Selbstverwirklichungsmöglichkeiten. Insbesondere die letztgenannten Punkte haben für die Soziale Arbeit eine besondere Relevanz (siehe Kapitel 2.2).

Als zentrales Beteiligungsinstrument der integrierten Stadtentwicklung wird der Quartiers-, bzw. Stadtteilbeirat aufgeführt. Eine Auseinandersetzung mit diesem scheint demnach folgerichtig. Es wird in den Programmen zwar eine universelle Nutzbarkeit dieser für alle Bewohner_innen des Stadtteils proklamiert, jedoch gibt es auch hier eine Diskrepanz zwischen den theoretisch geforderten Ansprüchen und der Realität. (vgl. BMF 2011, 179). Ein strukturelles Problem von Beteiligungsverfahren, welches bereits angesprochen wurde, ist die fehlende Einlösung von den Ansprüchen, die an Beteiligungsverfahren gestellt werden. „Eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen eines Beteiligungsverfahrens ist die reale Möglichkeit zur Einflussnahme auf Entscheidungen.“ (BMF 2011, 198). Hierfür müssen tatsächliche Möglichkeiten gegeben sein, um eine Beteiligung an sämtlichen Partizipationsstufen erreichen zu können (vgl. Becker 2014, 142f.). Wenn diese Ansprüche nicht eingehalten werden und das

Paradigma von Beteiligungsverfahren sich hauptsächlich auf die bei der Aktivierung im Sinne von neoliberalen Programmatiken bezogene Beteiligung beschränkt, führt dies zu negativen Partizipationserfahrungen der engagierten Gesellschaftsmitglieder. In den Qualitätsanforderungen ist diese *Transparenz über Handlungsspielräume und Ergebnissicherung* zwar eingefordert, in der Praxis scheint sich die Umsetzung jedoch schwierig zu gestalten.

Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf die Besetzung der Beteiligungsgremien. So wurde in der Studie „Partizipation vor Ort“ 2011 festgestellt, dass die Einbeziehung von Menschen mit Migrationshintergrund in der integrierten Stadtteilentwicklung nicht den formulierten Zielen entspricht. Lediglich in zwei Gebieten (Osdorfer Born und Wilhelmsburg) ist bisher eine dauerhafte Implementierung von Bewohner_innen mit Migrationshintergrund in den Stadtteilen gelungen. Neben subjektiven sind hier v.a. die strukturell-administrativ partizipationshemmenden Einflussfaktoren von Interesse. Neben zu schwach ausgeprägten Kenntnissen über die Lebenslagen von Menschen mit Migrationshintergrund seitens der Gebietsentwickler wurde hier die fehlende Einbeziehung von Multiplikatoren und Migrantenselbstorganisationen kritisiert. Für die Organisationsstruktur von Stadtteilgremien (siehe Kapitel 5.2.2) wurde sich für eine offene Struktur, in Form von Bewohnergremien, ausgesprochen.

Die aufgeführten Kritikpunkte erheben nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Jedoch wurde deutlich, dass Zielformulierungen in politischen Programmen nicht zwangsweise einer positiven Deutung unterliegen. Begriffe sind interpretierbar, Umsetzungen unterstehen einer politischen Ausrichtung und gesamtgesellschaftlichen Zusammenhänge sowie Machtstrukturen sind bei der Bewertung von Partizipationsverfahren mit zu bedenken. Wenn diese kritische Reflexion nicht erfolgt, besteht die Gefahr einer Übernahme von Logiken, die eigene Wertevorstellungen, Gerechtigkeits-Verständnisse und Ziele unterminiert.

6. Abschlussbetrachtung

„Konsequenterweise möchte ich daher nicht mit einem Appell an die politische Klasse schließen, endlich die demokratische Qualität unseres Gemeinwesens zu verbessern, sondern fragen, was wir selbst tun müssen, um diese Fragen überhaupt wieder auf die politische Tagesordnung zu bringen.“ (Crouch 2008, 140f.)

Einleitend wurde die Frage nach dem Entscheidungseinfluss der Bevölkerung auf Stadtteilentwicklungsprozesse gestellt. Für eine abschließende Betrachtung dieser scheint eine zusammenfassende Darstellung der in dieser Arbeit behandelten Themenkomplexe aufschlussreich.

Im ersten Teil wurde sich mit der Makroebene, verstanden als nationale Gesellschaft, beschäftigt. Die verfasste demokratische Grundordnung bedarf Partizipation, da Demokratie eine Partizipation der Bevölkerung bereits semantisch impliziert. Die Funktionen, der Wirkungsgrad und die zu beachtenden Aspekte dieser werden jedoch unterschiedlich ausgelegt und auch die praktische Umsetzung von Partizipationsansprüchen befindet sich in einem kontinuierlichen Entwicklungsprozess. Eine verstärkte Fokussierung auf ökonomische Interessen durch die Politik und eine Übernahme von betriebswirtschaftlichen Handlungslogiken in sämtliche Lebensbereiche wurde dabei anhand der Postdemokratie-These dargelegt. Auch hier wurde deutlich, dass die Vorstellungen bezüglich der gewünschten zukünftigen Demokratiegestaltung divergent sind.

Es hat sich auch gezeigt, dass Partizipation kein feststehender Begriff ist. Es bedarf einer kritischen Reflektion der unterstellten Bedeutungszusammenhänge, der praktischen Umsetzung sowie der zugrundeliegenden Funktion von Partizipation für die jeweiligen Entscheidungsträger_innen und anderen Akteur_innen.

Die Soziale Arbeit hatte durch ihren immanenten Bezug auf die Lebenswelt von Menschen bereits in ihren Anfängen mit Themen der Stadtentwicklung zu tun. Mit der Gemeinwesenarbeit wurde dies intensiviert. Es hat sich gezeigt, dass es sich bei der GWA nicht um ein einheitliches Konzept handelt, sondern auch diese einer Vielzahl unterschiedlicher Auslegungen unterliegt. Die Implementierung des Gebietsmanagements hat zwar Elemente der GWA aufgegriffen, die Verknüpfung von Gebietsentwicklung und GWA ist jedoch umstritten. Ehemals emanzipatorische Begriffe werden durch das Aufgreifen dieser in politischen Programmen zunehmend einem

Bedeutungswandel unterzogen, dabei ist jedoch der Inhalt dieser Begriffe entscheidend für die formulierte Zielsetzung und deren Umsetzung.

Anhand internationaler Entwicklungen wurde die Bedeutung von integrierten Stadtteilentwicklungsprogrammen aufgezeigt. Die Berücksichtigung ökologischer und sozialer Faktoren unter Einbeziehung der örtlichen Bevölkerung sei zwingend nötig, um eine nachhaltige Stadtentwicklung zu ermöglichen. Die Beschreibung von Maßnahmen der Hamburger Stadtteilentwicklung im Themenfeld der Beteiligung eröffnete die Möglichkeit, abschließend zu einer Einschätzung von politischen Beteiligungsverfahren zu kommen.

Die Arbeit hatte zur Zielsetzung, den tatsächlichen Entscheidungseinfluss der Bevölkerung auf Ergebnisse von Stadtentwicklungsprozessen zu beleuchten. Dies wurde anhand einer Einschätzung der vorhandenen Beteiligungsverfahren des Rahmenprogramms Integrierte Stadtteilentwicklung in Hamburg vorgenommen. Die aufgeführten Kritikpunkte werden nicht im Einzelnen rezipiert, zusammenfassend kann jedoch festgestellt werden, dass für eine tatsächliche Mitentscheidungsmöglichkeit seitens der Bevölkerung einige Faktoren verstärkt berücksichtigt werden müssen. So sind die verschiedenen Stufen der Beteiligung bedingt durch sowohl subjektive als auch objektiv-strukturelle Determinanten. Es bedarf weiterhin einer kritischen Hinterfragung der Zielsetzungen und inhaltlichen Ausrichtung von politischen Programmen. Auch gesamtgesellschaftliche, bzw. gesamtstädtische, Zusammenhänge sollten nicht aus dem Blick geraten.

Dem Autor ist dabei bewusst, dass einige Aspekte, Ambivalenzen und Widersprüche in dieser Arbeit aufgrund des vorgegebenen Rahmens nicht angemessen berücksichtigt werden konnten. So fand keine Thematisierung von geschlechtsspezifischen Unterschieden in Partizipationsprozessen, bzw. den ursächlichen Machtstrukturen hierfür, statt. Des Weiteren hat in aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen, so auch in Partizipationsprozessen, die Digitalisierung und Technologisierung eine große Bedeutung inne. Eine explizite Thematisierung solcher Aspekte ist nach Ansicht des Autors überaus wünschenswert.

Sich zu beteiligen ist in einer Demokratie ein freiwilliger Akt. Wenn es jedoch zusehends zu einer Entpolitisierung der Bevölkerung kommt, stellt dies eine substantielle Gefahr für die Demokratie dar. Neben subjektiven Einflussfaktoren scheint eine

öffentlichere und breiter geführte Diskussion um objektiv-strukturelle Faktoren notwendig um herauszufinden, wodurch Partizipation gefördert werden kann und welche Faktoren sich partizipationshemmend auswirken.

Bürger_innenbeteiligung unterliegt dabei den Grenzen der verfassten demokratischen Gesellschaftsordnung. Aufgrund aktueller gesellschaftlicher Entwicklungen, z.B. der steigenden ungleichen Verteilung finanziellen Kapitals, der Polarisierung der Gesellschaft sowie einem wachsenden Rechtspopulismus, scheint jedoch eine kritische Hinterfragung dieser Grenzen und eine kritische Begleitung aktueller Entwicklungen angebracht. Die These der Postdemokratie bietet hierfür einen Ansatzpunkt und sollte tiefergehend verfolgt werden.

Häufig stagniert die Partizipation in Beteiligungsverfahren auf der Stufe der Information oder Mitwirkung. Zum Teil kann von einer Schein-Partizipation gesprochen werden, die der Stufe der Nichtbeteiligung zugerechnet werden muss. Eine kritische Auseinandersetzung mit den aufgeführten Thematiken sowie dem eigenen Rollenverständnis seitens der Akteur_innen der Stadtentwicklung ist nötig, um einen tatsächlichen Entscheidungseinfluss der Bevölkerung durch strukturelle Faktoren zu fördern.

Denkenswert wäre z.B. eine Einbeziehung kritischer Initiativen (bspw. Mieterverbände, *Initiative Recht auf Stadt*, etc.) in städtische Entwicklungsprozesse. Diese Aufgabe könnte durch Sozialarbeitstätige im Rahmen des Gebietsmanagements erfolgen und würde weitere Perspektiven ermöglichen. Auch die Berücksichtigung nicht-professioneller Organisationen, z.B. Migrantenselbstorganisationen, bei Gebietsentwicklungsprozessen scheint noch nicht in einem wünschenswerten Umfang zu erfolgen. Eine Rückbeziehung auf Traditionslinien einer sich emanzipatorisch-gesellschaftskritisch verstehenden GWA könnte weiterhin dazu führen, das eigene Rollenverständnis kritisch zu hinterfragen sowie die Gründe für gesellschaftliche Entwicklungen nachzuvollziehen. Ein Blick in die Geschichte kann dabei hilfreich sein, aktuelle Entwicklungen zu verstehen und sowohl Potentiale als auch problematische Konstellationen offen zu legen. Des Weiteren könnte eine Thematisierung von Begriffsverwendungen dazu führen, ehemals emanzipatorisch verstandene Interpretationen - z.B. von Aktivierung - als solche wieder aufzugreifen und die Konsequenzen der Aneignung von Begriffen im Sinne einer neoliberalen Politik aufzuzeigen.

Es bleibt abzuwarten, wie sich die Partizipation der Zivilbevölkerung im politischen Geschehen entwickelt. Im Sinne des zu Anfang des Kapitels angeführten Zitates obliegt die Verantwortung für eine Ermöglichung eines Entscheidungseinflusses jedoch nicht ausschließlich politischen Entscheidungsträger_innen. Dies sollte ein Anliegen der gesamten Gesellschaft sein und auch aus dieser heraus eingefordert werden.

7. Abkürzungsverzeichnis

BauGB =	Baugesetzbuch
BMF =	Bundesministerium für Migration und Flüchtlinge
BMI =	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BRD =	Bundesrepublik Deutschland
FHH =	Freie- und Hansestadt Hamburg
GG =	Grundgesetz
GWA =	Gemeinwesenarbeit
LWO =	Lebensweltorientierung
QM =	Quartiersmanagement
RISE =	Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung
STEP =	Stadtteilentwicklungsprogramme

8. Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Stufenmodell der Partizipation.....	24
Abb. 2: Determinanten politischer Partizipation.....	27
Abb. 3: RISE Programmaufbau.....	46

9. Literaturverzeichnis

Alcántara, S. [et al.] (2016): *Demokratietheorie und Partizipationspraxis. Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren.* Wiesbaden: Springer VS.

Alemann, U. v. (Hg.) (1978): *Partizipation, Demokratisierung, Mitbestimmung. Problemstellung und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Eine Einführung.* 2. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Alisch, M. (1998): *Stadtteilmanagement - Zwischen politischer Strategie und Beruhigungsmittel.* In: Alisch, M. (Hg.): *Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt.* Opladen: Leske + Budrich, S. 7–22.

Allenspach, D. (2012): *Der Effekt der Systemunterstützung auf die politische Partizipation. Eine vergleichende Analyse westlicher Demokratien.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Arnstein, S. R. (1969): *A Ladder Of Citizen Participation.* Online unter: - <http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf> [Zuletzt aufgerufen am: 25.03.2019]

Becker, M. (2014): *Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit in der Sozialen Arbeit.* Stuttgart: Kohlhammer.

Blühdorn, I. (2006): *billig will ich. Post-demokratische Wende und simulative Demokratie.* In: *Postdemokratie. Ein neuer Diskurs. Forschungsjournal. Neue Soziale Bewegungen.* Jg. 19 Heft 4 Dezember 2006, S. 72 - 83

Boulet, J.; Krauß, E. J.; Oelschlägel, D. (1980): *Gemeinwesenarbeit als Arbeitsprinzip. Eine Grundlegung.* Bielefeld: AJZ-Druck und Verlag.

Bourdieu, P. (1983): *Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital.* In: Kreckel, R. (Hg.): *Soziale Ungleichheiten. Soziale Welt. Sonderband 2.* Göttingen

Brunner, F.; Drage, T. (2016): *Nachhaltigkeit in der Stadt - von Herausforderungen, Partizipation und integrativen Konzepten.* In: Friedrich M. Zimmermann (Hg.): *Nachhaltigkeit wofür? Von Chancen und Herausforderungen für eine nachhaltige Zukunft.* Berlin, Heidelberg: Springer Spektrum, S. 113–146.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011): Partizipation vor Ort. Endbericht, Dezember 2011. Online verfügbar unter http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Studien/2012-partizipation-vor-ort.pdf;jsessionid=20F5B067E45AD7AD27115D0A36A0ED2E.1_cid286?__blob=publicationFile. [Zuletzt aufgerufen am: 25.03.2019]

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018): Programmstrategie Soziale Stadt. Online unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/programmstrategie-soziale-stadt.pdf?__blob=publicationFile&v=1 S. 4 [Zuletzt aufgerufen am: 20.12.2018]

Buse, M. J.; Nelles, W.; Oppermann, R. (1977): Determinanten politischer Partizipation. Theorieansatz und empirische Überprüfung am Beispiel der Stadtsanierung Andernach. Meisenheim am Glan: Hain.

Crouch, C. (2008): Postdemokratie. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Deutscher Bundestag (2008): Drucksache 16/9234. Online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/092/1609234.pdf> [Zuletzt aufgerufen am: 25.03.2019]

Drilling, M.; Oehler, P. (2016): Soziale Arbeit und Stadtentwicklung aus einer planungsbezogenen Perspektive. In: Drilling, M.; Oehler, P. (Hg.): Soziale Arbeit und Stadtentwicklung. Forschungsperspektiven, Handlungsfelder, Herausforderungen. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS., S: 87–109

Fehren, O. (2006): Gemeinwesenarbeit als intermediäre Instanz: emanzipatorisch oder herrschaftsstabilisierend? In: Neue Praxis 6/2006, S. 575–595

Franke, T.; Grimm, G. (2002): Quartiersmanagement: Systematisierung und Begriffsbestimmung. In: Bertelsmann Stiftung/ Hans-Böckler-Stiftung/ KGSt (Netzwerkknoten Quartiersmanagement (Hr.): Quartiersmanagement – Ein strategischer Stadt(teil)entwicklungsansatz. Organisationsmodell und Praxisbeispiele, Hannover, S. 5-12. Online unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/Graue-Publikationen/GP_Quartiermangement_Stadtteilentwicklung.pdf [Zuletzt aufgerufen am: 01.03.2019]

Freie und Hansestadt Hamburg (2009): Hamburg. Deine Perlen. Senat beschließt Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung. Online unter:

<https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/1614856/2009-07-21-bsu-hamburg-perlen.html> [Zuletzt aufgerufen am: 21.03.2019]

Freie und Hansestadt Hamburg - Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2012): Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung. Leitfaden für die Praxis, Dezember 2012. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/content-blob/4545404/ca5ec4f634378893c612a455ac07d1bb/data/leitfaden-rise.pdf>. [Zuletzt aufgerufen am: 20.03.2019]

Freie und Hansestadt Hamburg - Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2013): Hamburg gemeinsam gestalten. Bürgerbeteiligung und -information in der Stadtentwicklung, Oktober 2013. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/content-blob/4126596/bf525e93e4ff197547a5fd2962934777/data/broschuere-buergerbeteiligung.pdf>. [Zuletzt aufgerufen am: 20.03.2019]

Freie und Hansestadt Hamburg - Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2014): „Alles Inklusiv!“. Leitfaden zur Beteiligung in der Integrierten Stadtteilentwicklung, Mai 2014. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/content-blob/4596592/db33e793ce8d6819912874a52336986d/data/leitfaden-zur-beteiligung.pdf> [Zuletzt aufgerufen am: 20.03.2019]

Freie und Hansestadt Hamburg (2016): Vertrag für Hamburg. Online unter: <https://www.hamburg.de/content-blob/3460004/2b4f64de80bb7f534a0e4c78d8a1b81b/data/vertrag-fuer-hamburg.pdf> [Zuletzt aufgerufen am: 23.03.2019]

Freie und Hansestadt Hamburg - Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2018a): Förderrichtlinien für Massnahmen im Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung, Januar 2018. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/content-blob/10365902/3fbd7d6b9c19c6f2336aa39d7185eec7/data/foerderrichtlinien-2018.pdf>. [Zuletzt aufgerufen am: 20.03.2019]

Freie und Hansestadt Hamburg - Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (2018b): Globalrichtlinie Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung, Januar 2018. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/content-blob/10451110/eed4a3a3ccc73326d87c787512c8f2a0/data/globalrichtlinie-2018.pdf>. [Zuletzt aufgerufen am: 20.03.2019]

Fritsche, C.; Wigger, A. (2016): Soziale Arbeit und Stadtentwicklung aus reflexiv räumlicher Perspektive. In: Drilling, M.; Oehler, P. (Hg.): Soziale Arbeit und Stadtentwicklung. Forschungsperspektiven, Handlungsfelder, Herausforderungen. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS., S. 71–85

Galuske, M. (2013): Methoden der Sozialen Arbeit. Eine Einführung. 10. Aufl. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.

Geißler, K. A.; Hege, M. (2007): Konzepte sozialpädagogischen Handelns. Ein Leitfaden für soziale Berufe. 11. Aufl. Weinheim: Juventa-Verl.

Giddens, A. (1997): Jenseits von Links und Rechts. 2. Auflage. Frankfurt: Suhrkamp.

Grunwald, K.; Thiersch, H. (2018): Lebensweltorientierung. In: Otto, H.-U.; Thiersch, H.; Treptow, R.; Ziegler, H. (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 6., überarbeitete Aufl. München: Ernst Reinhardt Verlag, S. 906–915.

Guhl, J. (2016): Die Programme der integrierten Stadt- und Quartiersentwicklung in Deutschland und der Schweiz und die Rolle der Gemeinwesenarbeit. In: Drilling, M.; Oehler, P. (Hg.): Soziale Arbeit und Stadtentwicklung. Forschungsperspektiven, Handlungsfelder, Herausforderungen. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.

Halder, V. (2011): Die These vom „Tod der Gemeinwesenarbeit“ – Mythos oder Wirklichkeit? In: Sozial Extra 9/10, 2011, S. 13–17

Häußermann, H. (2018): Stadtentwicklung. In: Otto, H.-U. [et al.] (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 6., überarbeitete Aufl. München: Ernst Reinhardt Verlag, S. 1665–1673.

Hinte, W. (2011): GWA – Eine Erfolgsgeschichte? In: Hinte, W.; Lüttringhaus, M.; Oelschlägel, D.: Grundlagen und Standards der Gemeinwesenarbeit. Ein Reader zu Entwicklungslinien und Perspektiven. Weinheim, München: Juventa, S. 7–13

Hoecker, B. (2006): Politische Partizipation: systematische Einführung. In: Hoecker, B. (Hg.): Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung. Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 3–20.

Jörke, D. (2006): Warum ‚Postdemokratie‘? In: Postdemokratie. Ein neuer Diskurs. Forschungsjournal. Neue Soziale Bewegungen. Jg. 19 Heft 4 Dezember 2006, S. 38 – 46

Jörke, D. (2010): Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie. In: APuZ 1-2/2011. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 13–18

Kaase, M. (1995): Partizipation. In: Nohlen, D. (Hg.): Wörterbuch Staat und Politik. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 521–527

Kämmerer, J. A. (2016): Staatsorganisationsrecht. 3. Aufl. München: Franz Vahlen.

Kellner, J. (2013): Agenda 21 und Gemeinwesenarbeit. In: Stövesand, S.; Stoik, C.; Troxler, U. (Hg.): Handbuch Gemeinwesenarbeit. Traditionen und Positionen, Konzepte und Methoden; Deutschland - Schweiz - Österreich. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich, S.293–298

Klages, H. (2007): Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrungen. Erstellt für den Arbeitskreis "Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat" der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Knorr-Siedow, T. (1995): Ansätze einer sozialen Stadt- und Quartiersentwicklung. In: Keim, K.-D. (Hg.): Aufbruch der Städte. Räumliche Ordnung und kommunale Entwicklung in den ostdeutschen Bundesländern. Berlin: Edition Sigma, S. 127–156

Lembcke, O. W.; Ritzi, C.; Schaal, G. S. (2016): Zeitgenössische empirische Demokratietheorie: Eine Einführung. In: Lembcke, O.; Ritzi, C.; Schaal, G. S. (Hg.): Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 2: Empirische Demokratietheorien. Wiesbaden: Springer VS, S. 7–20.

Lembcke, O.; Ritzi, C.; Schaal, G. S. (2012): Zwischen Konkurrenz und Konvergenz. Eine Einführung in die normative Demokratietheorie. In: Lembcke, O.; Ritzi, C.; Schaal, G. S. (Hg.): Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 1: Normative Demokratietheorien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9–32.

Löw, M. (2001): Raumsoziologie. Frankfurt am Main: Suhrkamp

Lüttringhaus, M. (2000): Stadtentwicklung und Partizipation. Fallstudien aus Essen Katernberg und der Dresdner Äußeren Neustadt. Bonn: Stiftung Mitarbeit.

Lüttringhaus, M. (2007a): Zusammenfassender Überblick: Leitstandards der Gemeinwesenarbeit. In: Hinte, W.; Lüttringhaus, M.; Oelschlägel D.: Grundlagen und Standards der Gemeinwesenarbeit. Ein Reader zu Entwicklungslinien und Perspektiven. Weinheim, München: Juventa, S. 277–284

Lüttringhaus, M.; Richers, H. (2007b): Handbuch Aktivierende Befragung. Konzepte, Erfahrungen, Tipps für die Praxis. 2. Aufl. Bonn: Stiftung MITARBEIT

Lüttringhaus, M. (2009): Eine Schwalbe macht noch keinen Sommer – Grundvoraussetzungen für Aktivierung und Partizipation. In: Newsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 20/2009. Online unter: https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_luettringhaus_091009.pdf [Zuletzt aufgerufen am: 24.03.2019]

Lüttringhaus, M. (2012): Fachkonzept Sozialraumorientierung. Grundlagen und Methoden der fallunspezifischen und fallübergreifenden Arbeit. In: Merchel, J.: Handbuch Allgemeiner Sozialer Dienst. München, Basel: Ernst Reinhardt Verlag, S. 286–296

Offe, C. (1973): Demokratische Legitimation der Planung. In: Schäfers, B. (Hg.): Gesellschaftliche Planung. Materialien zur Planungsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, S. 202–227

Prömmel, E. (2002): „Schöne Neue Welt“-community? In: Standpunkt.Sozial Heft 1, S. 78–82

Rinn, M. (2012): Partizipation in der Stadtentwicklungspolitik. AG Soziale Spaltung Hamburg (Hg.): Partizipation und Soziale Spaltung - Dokumentation des Workshops am 14.5.2012, S. 15–29. Online verfügbar unter http://hamburg-stadtfueralle.de/wp-content/uploads/ws_partizipation_dokumente.pdf, [Zuletzt aufgerufen am: 25.03.2019]

Rucht, D. (2006): Politischer Protest in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungen und Einflussfaktoren. In: Hoecker, B. (Hg.): Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung. Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 184–208.

Santoro, Emilio (1993): Democratic theory and individual autonomy. An interpretation of Schumpeter's doctrine of democracy. In: European Journal of political Research (23), S. 121–143.

Schmidt, M. G. (2010): Demokratietheorien. Eine Einführung. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

Schnurr, S. (2018): Partizipation. In: Otto, H.-U. [et al.] (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit. Grundlagen der Sozialarbeit und Sozialpädagogik. 6., überarbeitete Aufl. München: Ernst Reinhardt Verlag, S. 1126-1137.

Schreier, M. (2011): Gemeinwesenarbeit (re-)politisiert!? Denk- und Diskussionsanstöße im Kontext kritisch-reflexiver Sozialer Arbeit. Online verfügbar unter: <https://www.sozialraum.de/gemeinwesenarbeit-re-politisiert.php> [Zuletzt aufgerufen am: 18.01.2019]

Schumpeter, J. A. (1950): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie. 2. erweiterte Aufl. Bern: Francke.

Selle, K. (1994): Lokale Partnerschaften - Organisationsformen und Arbeitsweisen für kooperative Problembearbeitung vor Ort. In: Froessler, R. [et al.] (Hg.): Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten. Basel: Birkhäuser, S. 36–67.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (2012): Handbuch Partizipation. Online unter: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/soziale_stadt/partizipation/download/Handbuch_Partizipation.pdf [Zuletzt aufgerufen am: 20.03.2019]

Stark, T. (2015): Determinanten politischen Verhaltens - (Un)konventionelle Partizipation und verhaltensprägende Einstellungen. Dissertation. Fakultät der Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen. Online verfügbar unter https://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DocumentServlet/Document/39838/Stark_Toralf_Diss.pdf, [Zuletzt aufgerufen am: 13.01.2019]

Stövesand, S. (2002): Gemeinwesenarbeit = Quartiersentwicklung? Von der Nachbarschaft als Hausfrau der neoliberalen Umstrukturierung im Quartier. In: Standpunkt.Sozial 1/0. 2002, S. 75–77

Stövesand, S. (2007): Gemeinwesenarbeit als Instrument neoliberaler Politik? Online unter: <http://www.stadtteilarbeit.de/grundlagen-zn/330-gwa-neoliberalpolitik.html> [Zuletzt aufgerufen am: 01.03.2019]

Stövesand, S.; Stoik, C. (2013): Gemeinwesenarbeit als Konzept Sozialer Arbeit – eine Einleitung. In: Stövesand, S.; Stoik, C.; Troxler, U. (Hg.): Handbuch Gemeinwesenarbeit. Traditionen und Positionen, Konzepte und Methoden; Deutschland - Schweiz - Österreich. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich, S. 14–36.

Stövesand, S. (2017): Gemeinwesenarbeit (GWA) als sozialraumbezogenes Handlungsfeld. In: Kessl, F.; Reutlinger, C. (Hg.): Handbuch Sozialraum. Wiesbaden: Springer. Online unter: doi: 10.1007/978-3-531-19988-7_34-1 [Zuletzt aufgerufen am: 30.03.2019]

Strohmeier, K. P. (1996): Alternativen zur politischen Partizipation durch Bürgerbeteiligung an der Aufgabenerfüllung: Kommunale Problemlösungsstrategien und Verwirklichungen des Subsidiaritätsprinzips. Manuskript der Fakultät für Sozialwissenschaften/Ruhruniversität Bochum. In: Strohmeier, K. P.; Gabriel, O. W.; Knemeyer, F.-L. (1997) (Hg.): Neue Formen politischer Partizipation – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Interne Studien der Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 136. Sankt Augustin, S. 127–190

van Deth, J. W. (2009): Politische Partizipation. In: Römmele, A. (Hg.): Politische Soziologie. Ein Studienbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden, S. 141–161.

van Deth, J. W. (2014): Das schwierige Verhältnis zwischen Partizipation und Demokratie. In: Kerstin Pohl und Peter Massing (Hg.): Mehr Partizipation - mehr Demokratie? Schwalbach am Taunus: Wochenschau Verlag, S. 11–26.

Vetter, A.; Remer-Bollow, U. (2017): Bürger und Beteiligung in der Demokratie. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS.

Villányi, D.; Junge, M.; Brock, D. (2009): Soziologische Systemtheorie. In: Brock, D. et al.: Soziologische Paradigmen nach Talcott Parsons. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 337–397

Wagner, T. (2012): Partizipation zwischen Emanzipation und Herrschaft. AG Soziale Spaltung Hamburg (Hg.): Partizipation und Soziale Spaltung – Dokumentation des Workshops am 14.05.2012. Online unter: http://hamburg-stadtfueralle.de/wp-content/uploads/ws_partizipation_dokumente.pdf [Zuletzt aufgerufen am: 04.03.2019]

Weixner, B. M. (2006): Direktdemokratische Beteiligung in Ländern und Kommunen. In: Hoecker, B. (Hg.): Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung. Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 100–132.

Wendland, A.: (2002): Mitbestimmung oder Beteiligung im Laufstall? Zur Diskussion um Partizipation in der sozialen Stadtteilentwicklung. Bielefeld: Kleine Verlag

Wickrath, S. (1992): Bürgerbeteiligung im Recht der Raumordnung und Landesplanung. Münster

Wienbracke, M. (2017): Staatsorganisationsrecht. Wiesbaden: Springer Gabler.

10. Eidesstattliche Erklärung

Ich versichere, dass ich die vorliegende Arbeit ohne fremde Hilfe selbstständig verfasst und nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe. Wörtlich oder dem Sinn nach aus anderen Werken entnommene Stellen sind in allen Fällen unter Angabe der Quelle kenntlich gemacht.

Ort, Datum

Unterschrift