Fachhochschule Nordwestschweiz
Hochschule für Soziale Arbeit
Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung

Forschungsbericht zum ZORA-Projekt "Mitwirkung in der Gestaltung und Nutzung öffentlicher Räume"

„Warum eigentlich Partizipation?"

Sozialwissenschaftliche Analyse aktueller Partizipationsverständnisse in der Planung, Gestaltung und Nutzung öffentlicher Räume

MA Tanja Klöti & Prof. Dr. Matthias Drilling
Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung
Hochschule für Soziale Arbeit
FHNW

Unter Mitarbeit von rihm kommunikation gmbh

November 2014

Inhalt

Management Summary 3
1 Einleitung 6
2 Ziel und Vorgehen der Forschungstätigkeiten 7
3 Was weiss man zur Partizipation? Stand der aktuellen Forschung 8
3.1 Relevante Erkenntnisse aus der sozialwissenschaftlichen Forschung 8
3.2 ZORA-Themen im Spiegel der sozialwissenschaftlichen Forschung 13
3.3 Literatur 15
4 Warum überhaupt Partizipation? Partizipationsverständnisse 19
4.1 Einführung 19
4.2 Relevanz, Nutzen und Transfer in die Partizipations-Praxis 22
4.3 Die Partizipationsverständnisse im Detail 22
4.4 Unterschiede und Gemeinsamkeiten der sieben Partizipationsverständnisse 37
4.5 Literatur 45
5 Was alles meint Partizipation? Begriffsdefinitionen 48
5.1 Unterschiedliche Verständnisse - unterschiedliche Begriffe 48
5.2 Was heisst Partizipation konkret? Von Stufen, Graden und Prozessen… 50
5.3 Literatur 56
6 Schlussfolgerungen 57

Management Summary

Im Rahmen des ZORA-Projektes "Mitwirkung bei der Nutzung und Gestaltung des öffentlichen Raumes" wurde das Institut Sozialplanung und Stadtentwicklung der Hochschule für Soziale Arbeit (FHNW) mit der wissenschaftlichen Begleitung beauftragt. Als Bildungs- und Forschungsinstitution mit hohem Praxisbezug verstehen wir das Verhältnis von Theorie, Forschung und Praxis als zyklisch und wechselseitig. Das Ziel der Forschungstätigkeiten im ZORA-Projekt war es demnach, die in der Praxis vorhandenen Erfahrungen und Erkenntnisse zur Partizipation mit Hilfe von theoretischen Annahmen und Konzepten zu analysieren und kritisch zu reflektieren, Wissen aus der Praxis zur Weiterentwicklung wissenschaftlicher Forschung und Theoriebildung zu nutzen sowie das Wissen aus der Praxis mit der aktuellen Forschung zur verknüpfen.

Der vorliegende Forschungsbericht fasst die Forschungstätigkeiten im Rahmen des Projekts zusammen und nimmt dabei auch immer wieder Bezug auf die gemeinsame Arbeit mit der Projektleitung rhim kommunikation sowie den beteiligten Städtevertreterinnen und -vertretern. Der Bericht beinhaltet fünf Teile, die im Folgenden zusammenfassend dargestellt werden:

Nach der Einleitung (Kapitel 1) gibt das **Kapitel 2** Auskunft über das **Ziel und Vorgehen der Forschungstätigkeiten**. Das methodische Vorgehen bestand aus einer Kombination von Literaturrecherche, Strukturierung und Reflexion der zentralen ZORA-Themen aus der Praxis.

Kapitel 3 erörtert den **Stand der Forschung** zur Partizipation der Bevölkerung in der Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Raumes. Als zentrale Forschungsthemen wurden identifiziert:

- Partizipationskultur, -verständnisse und unterschiedliche Formen
- Zweckmässigkeit, Wirkung und Evaluation
- Rolle der Bevölkerung in Partizipationsverfahren
- Repräsentativität der Teilnehmenden
- Neue Herausforderungen durch Public-Private Partnership
- Neue Rolle für die Fachplanerinnen und Fachplaner
- Neue Anforderungen an die Verwaltung
- E-Participation

Die Aufarbeitung des Forschungsstandes verdeutlicht, dass viele Fragestellungen und Themen, die in der Praxis der ZORA-Städte auftreten (sog. ZORA-Themen), auch in der sozialwissenschaftlichen Forschung zu Partizipation in öffentlichen Räumen bearbeitet werden. Die Forschungsergebnisse zeigen auch auf, wo Annahmen aus der Praxis und gegebenenfalls auch damit verknüpfte Hoffnungen im Hinblick auf die Wirkung von Partizipationsprozessen nicht vollends zutreffend sind. Zusammenfassend wird deutlich, dass die **steigende gesellschaftliche Komplexität** (v.a. Pluralisierung der Ansprüche an den öffentlichen Raum) **auch die Herausforderungen in der Partizipationspraxis erhöhen**. Die Praxis antwortet darauf vor allem mit einer Ausdifferenzierung von Methoden, Formen und Prozessabläufen. Viel zu wenig wird jedoch noch über Haltung zu und über das Verständnis von Partizipation diskutiert.

Im Anschluss an die Aufarbeitung des Forschungsstandes wurden die aus den Interviews (rihm kommunikation gmbh mit StädtevertreterInnen) hergeleiteten ZORA-Themen mit den Forschungsergebnissen in Bezug gesetzt und jeweils praxisbezogene Fragestellungen für Fachpersonen erarbeitet. Diese verweisen jeweils auf unterschiedliche Spannungsfelder, in welchem sich die Partizipationspraxis befindet. Die Herausforderung liegt zusammenfassend darin, unterschiedliche Akteure, Interessen, Erwartungen und Wertvorstellungen, eine Vielzahl von Verfahren und Instrumenten sowie vorhandene Strukturen und Prozesse in eine gesamthafte Kultur der Partizipation zusammenzuführen. Alle Beteiligten sind dabei in der Verantwortung, ihren Beitrag zu leisten.

Kapitel 4 präsentiert eine **Übersicht über sieben unterschiedliche Partizipationsverständnisse**, wie sie in den unterschiedlichen Disziplinen, welche sich mit Partizipation in öffentlichen Räumen beschäftigen, vorherrschen. Das Kapitel gibt damit Antwort auf die grundlegende Frage, welchen Zweck Partizipation erfüllen kann (vgl. Abb.1).

Abb. 1: Sieben Partizipationsverständnisse

Eigene Darstellung

Erläuterung:
Die Begriffe in Grossbuchstaben innerhalb der Kreise stehen für die jeweilige Hauptaufgabe der Disziplin innerhalb eines Partizipationsprozesses.

Der Satz innerhalb der Kreise umschreibt die wichtigsten Ziele der Partizipation aus der Sicht des jeweiligen Partizipationsverständnisses.

Die **Übersicht zu den unterschiedlichen Partizipationsverständnissen dient** Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern wie auch Verantwortlichen für Partizipationsprozesse **als Reflexionshilfe**. Sie ermöglicht das Einnehmen von unterschiedlichen Blickwinkeln

auf Partizipation und dient dazu, ein Bewusstsein für verschiedene Zugänge zur Partizipation zu entwickeln und dabei die eigene Sichtweise zu reflektieren.

Bei den vorgestellten Partizipationsverständnissen handelt es sich um idealtypische Darstellungen, die sich in der Praxis häufig verknüpft wieder finden. Aus analytischer Perspektive kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die dargelegten Partizipationsverständnisse sowohl innerhalb als auch zwischen den Disziplinen deutliche Unterschiede aufweisen. Dies ist eine zentrale Erkenntnis, die es insbesondere bei der professionellen interdisziplinären Zusammenarbeit in kooperativen Prozessen zu berücksichtigen gilt. Abgesehen von den jeweils sehr subjektiven Erwartungen der an der Partizipation beteiligten Personen kann das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Verständnisse ein zentraler Faktor für den Verlauf, das Ergebnis sowie die Bewertung des Erfolgs des Partizipationsprozesses darstellen.

Zwischen den einzelnen Partizipationsverständnissen bestehen sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede. Besonders nahe stehen sich die Ansätze aus Verwaltung und Planung, ebenso lassen sich enge Bezüge zwischen Politik und Recht ausmachen. Partizipative Projekte aus den Bereichen Kunst und Kultur können je nach Ausrichtung stärker den Charakter sozialarbeiterischer Praxis annehmen oder aber mehr in die Richtung diskursorientierter Austauschprozesse tendieren. Generell lässt sich feststellen, dass auch innerhalb der einzelnen Disziplinen unterschiedliche Vorstellungen über Ziele, Akteure, Strukturen und Diskussionsthemen von Partizipationsprozessen vorherrschen.

Kapitel 5 liefert einen **Überblick über unterschiedliche Partizipationsbegriffe**. Die Übersicht über unterschiedliche Definitionen von Partizipation macht deutlich, dass es weder aus wissenschaftlicher Perspektive noch aus Sicht der Praxis sinnvoll und realistisch ist, von einer eindeutigen Definition von Partizipation auszugehen. Vielmehr ist es von zentraler Bedeutung, ein Bewusstsein für die unterschiedlichen Begriffe, Definition und Verständnisse zu schaffen. Auch wenn die unterschiedlichen Partizipationsbegriffe häufig synonym verwendet werden, widerspiegeln sie eine jeweils verschiedene Grundhaltung (siehe dazu auch Kapitel 4) insbesondere bezogen auf die Frage der Machtverteilung in Partizipationsprozessen. Für eine Partizipationspraxis, die nicht beliebig, sondern fundiert und professionell gestaltet sein soll, ist es notwendig, sich als Verwaltung beispielsweise im Rahmen eines Leitbildprozess bewusst für einen Partizipationsbegriff und damit auch für eine bestimmte Partizipationshaltung zu entscheiden. Wichtig ist dabei zu verstehen, dass Partizipation Bestandteil eines gesamthaften Kommunikationsprozesses ist, der unterschiedliche Stufen, Phasen durchlaufen bzw. Grade beinhalten kann. Statt einer Hierarchisierung unterschiedlicher Partizipationsformen scheint es empfehlenswert, auch den Austausch zwischen den Partizipierenden als eine ganzheitliche und prozessorientierte Kommunikation zu betrachten.

Als Orientierung für eine breite Begriffsdefinition lassen sich folgende Kernelemente von Partizipation ausmachen:

- Partizipation beschreibt einen Austauschprozess zwischen mehreren Personen oder Personengruppen bzw. deren Repräsentierenden (z.B. Verwaltung, Bevölkerung, InvestorInnen, soziale Organisationen).
- Diese Personen sichern sich selber die Einflussnahme an einer sie betreffenden Entwicklung (oder an einem Inhalt) oder die Einflussnahme wird ihnen zugestanden.
- Die geteilte Einflussnahme bezieht sich auf Handlungen und Entscheidungen im Planungsprozess (z.B. Analyse der Bedürfnisse und deren Berücksichtigung in der Nutzungsplanung) sowie auf Strukturen, in welche dieser Prozess eingebettet ist (z.B. Entwicklung eines gemeinsamen Leitbildes "Öffentlicher Raum").

Kapitel 6 fasst die einige wesentlichen Erkenntnisse der Forschungstätigkeiten zusammen und verweist mögliche **Schlussfolgerungen** aus der Forschungsperspektive.

1 Einleitung

Der vorliegende Forschungsbericht zeigt auf, welche empirischen und theoretischen Erkenntnisse die sozialwissenschaftliche Forschung zur Partizipation[1] der Bevölkerung bei der Gestaltung und Nutzung öffentlicher Räume bereitstellt und wie diese für die strategische wie operative Partizipationspraxis fruchtbar gemacht werden können. Er ist in fünf Bestandteile gegliedert:

- Kapitel 2 gibt Auskunft über das Ziel und Vorgehen der Forschungstätigkeiten. Es dient dazu, den Forschungsprozess nachvollziehbar zu machen und dabei auch die Grenzen des methodischen Vorgehens aufzuzeigen.
- Kapitel 3 erörtert den Stand der Forschung zur Partizipation der Bevölkerung in der Gestaltung und Nutzung des öffentlichen Raumes. Relevante Erkenntnisse aus der sozialwissenschaftlichen Forschung werden dargelegt und in Bezug zu den zentralen ZORA-Themen gesetzt.
- Kapitel 4 präsentiert eine Übersicht über unterschiedliche Partizipationsverständnisse, die in unterschiedlichen Disziplinen vorherrschen. Das Kapitel geht auf die Frage ein, welchen Zweck Partizipation erfüllen kann.
- Kapitel 5 liefert einen Überblick über unterschiedliche Partizipationsbegriffe und versucht diese im Kontext der behandelten Partizipationsverständnisse zu beschreiben.
- Kapitel 6 fasst die wesentlichen Erkenntnisse der Forschungstätigkeiten zusammen und verweist auf mögliche Schlussfolgerungen aus der Forschungsperspektive.

[1] Im vorliegenden Bericht wird mit dem Begriff der Partizipation operiert, weil er im Gegensatz zum Begriff der „Mitwirkung“ keine Vorannahmen bzgl. der Richtung oder Reichweite der Partizipation impliziert.

2 Ziel und Vorgehen der Forschungstätigkeiten

Im Gegensatz zu Praxisproblemen, die häufig sehr spezifisch, einzigartig, kontextabhängig und konkret sind, versucht die Forschung die soziale Wirklichkeit auf einer eher abstrakten Ebene zu erfassen, soziale Phänomene zu verallgemeinern und diese zusammenfassend darzustellen.

Es ist die Aufgabe der Forschung

- Ursachen und Zusammenhänge zu erkennen,
- Phänomene und deren Auswirkungen zu verstehen und zu reflektieren,
- Theorien und Konzepte zu entwickeln sowie
- Praxisprojekte wissenschaftlich zu begleiten und ihre Wirkung zu überprüfen.

Für das ZORA-Projekt verstehen wir das Verhältnis von Theorie, Forschung und Praxis als zyklisch und wechselseitig. Das Ziel der Forschungstätigkeiten im ZORA-Projekt ist es demnach, die in der Praxis vorhandenen Erfahrungen und Erkenntnisse zur Partizipation mit Hilfe von theoretischen Annahmen und Konzepten zu analysieren und kritisch zu reflektieren, und gleichzeitig Wissen aus der Praxis zur Weiterentwicklung wissenschaftlicher Forschung und Theoriebildung zu nutzen.

Dafür wurde folgendes Vorgehen gewählt:

- Aufarbeiten des Forschungsstandes anhand von Literaturrecherche und Strukturierung der Inhalte nach relevanten Themenfeldern;
- Reflexion der aus den Interviews mit den ZORA-Städten zusammengefassten zentralen ZORA-Themen anhand der vorhandenen Forschungserkenntnisse;
- Literaturrecherche zu unterschiedlichen Zugängen und Perspektiven auf Partizipation in unterschiedlichen Disziplinen und Strukturierung der Inhalte zu sieben Partizipationsverständnissen;
- Reflexion der erarbeiteten Partizipationsverständnisse anhand der Praxiserfahrung der ZORA-Städte;
- Zusammenstellung der wichtigsten Partizipations-Begriffe aus der wissenschaftlichen Literatur und Vergleich mit den erarbeiteten Partizipationsverständnissen.

3 Was weiss man zur Partizipation? Stand der aktuellen Forschung

Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf einer Recherche zu aktuellen Fragestellungen und Thesen aus der deutschsprachigen Forschung zu Partizipation in öffentlichen Räumen. Die Zusammenfassung gibt Einblick in die Forschungsergebnisse und wissenschaftlichen Diskurse zu relevanten Themenfeldern.

Ein Grossteil der Studien und Arbeiten stammen aus Deutschland, da in der Schweiz die Forschung zu Partizipation in öffentlichen Räumen noch nicht weit fortgeschritten ist. Trotz der teilweise sehr unterschiedlichen Strukturen und Rahmenbedingungen zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz kann davon ausgegangen werden, dass bezüglich der allgemeinen Trends in Sachen Partizipation in öffentlichen Räumen ähnliche Entwicklungen stattfinden. Das Literaturverzeichnis am Ende des Kapitels gibt Auskunft über weiterführende Literatur und Evaluationen aus dem deutschsprachigen Raum.

Im Allgemeinen ist die Forschung zu Partizipation bei der Nutzung und Gestaltung öffentlicher Räume noch nicht weit fortgeschritten. In der Schweiz (aber auch anderswo) bestehen erhebliche Forschungslücken. Einzelne aktuelle Arbeiten aus der Forschung (vgl. Literaturverzeichnis) und zahlreiche Projekte in der Praxis zeigen aber, dass die Thematik von grossem öffentlichen Interesse und zentraler Bedeutung für Politik, Verwaltung und Gesellschaft ist.

3.1 Relevante Erkenntnisse aus der sozialwissenschaftlichen Forschung

Partizipationskultur, -verständnisse und unterschiedliche Formen

Die aktuelle Forschung befasst sich häufig mit Fragen der *Partizipationskultur, -verständnisse und unterschiedlichen Formen von Partizipation*. In diesem Zusammenhang lässt sich feststellen, dass Partizipation in der Theorie oder Konzeption häufig auf einem eher allgemeinen und meist sehr normativen Verständnis beruht, welches in der Praxis oftmals mit wenig konkreten Zielen und Wirkungen verbunden ist. Während in den Konzepten also v.a. der positive Effekt von Partizipation betont wird und insbesondere die normativen Funktionen von Partizipation (Demokratisierung, Integration, etc.) im Vordergrund stehen, sind in der konkreten Praxis v.a. die umsetzungs- bzw. handlungsbezogenen Fragestellungen relevant (z.B. welche Methode für welche Zielgruppe?). Aus Evaluationen geht hervor, dass ein zentraler Erfolgsfaktor für die Praxis eine möglichst klare Definition bzw. gemeinsame Aushandlung der Ziele, Probleme, Rahmenbedingungen und Handlungsmöglichkeiten von Partizipation ist. Eine Verständigung über die vorhandenen Partizipationsverständnisse der Beteiligten ist dafür zentral (vgl. Kapitel 4).

Gegenwärtig entwickelt sich in der Partizipationslandschaft ein breites Spektrum von unterschiedlichen Partizipationsformen auf der Mikro-, Meso- und Makro-Ebene: Einerseits gewinnen punktuelle, projektbezogene und informelle Partizipationsverfahren an Bedeutung, welche aufgrund ihrer organisatorischen Unverbindlichkeit den heutigen Möglichkeiten zivilgesellschaftlichem Engagements mehr zu entsprechen scheinen als die langfristigen organisatorischen Mitgliedschaften. Andererseits verlieren formelle und kontinuierliche Partizipationsformen nicht an Relevanz. Zur nachhaltigen Sicherung von Partizipationsergebnissen findet aktuell eine weitere Differenzierung der Prozesse, Methoden und Strukturen von Partizipationsprozessen (z.B. Kombination von formellen und informellen Verfahren) sowie eine zunehmende Institutionalisierung informeller Partizipationsformen (z.B. Partizipationskonzepte aus der Stadtverwaltung) statt. Die Forschung zeigt, dass sich oftmals situationsspezifische Mischformen als am praxistauglichsten erweisen.

Wie die Erforschung von Praxisbeispielen aufzeigt, ist die konkrete Ausgestaltung des Partizipationsprozesses immer kontextabhängig. Die Forschung schlussfolgert daraus, dass für die erfolgreiche und langfristige Umsetzung von Partizipation eine Reflexion über Voraussetzungen, Ziele, Ressourcen und Beteiligungsgruppen sowie den Einsatz einer professionellen (verwaltungsunabhängigen) Begleitung und Moderation zentral sind.

Zweckmässigkeit, Wirkung und Evaluation

Ein weiterer wichtiger Punkt, der in der Forschung zur Partizipation von Relevanz ist, sind Fragen nach der *Zweckmässigkeit, Wirkung und Evaluation von Partizipationsprozessen*. In Theorie und Praxis wird die Diskrepanz zwischen hoch gesteckten, normativen Zielen und den nachweisbar wirksamen Massnahmen zunehmend diskutiert. Beispielsweise hat die Erforschung der Wirkung von Partizipationsverfahren gezeigt, dass die zunehmend höherschwelligen Partizipationsangebote die gesellschaftlichen Spaltungsprozesse verstärken, weil sie die Mitbestimmung von bereits privilegierten Bevölkerungsgruppen einseitig fördern. Evaluationen von partizipativen Planungsprozessen zeigen, dass sich häufig nicht mehr als 1% der angesprochenen Bevölkerung an solchen Verfahren beteiligen, auch wenn das Partizipationsangebot niederschwellig und breit angelegt ist. Dementsprechend wird aus Forschung und Praxis hinterfragt, ob gesamtgesellschaftliche Fragestellungen wie bspw. die Integration von Minderheiten durch Partizipationsprojekte bearbeitet werden können. Stattdessen tritt nun ein realistischer Umgang mit den Möglichkeiten und Grenzen von Partizipation auf.

Professionelle Transferstellen und die Begleitforschung zu den Programmen sowie die Ausbildung von Stadtplanenden und Gemeinwesenarbeitenden werden sowohl von Praktizierenden als auch von Forschenden als immer wichtiger wahrgenommen, um die Wirkungen (und Nebenwirkungen) von Partizipation besser verstehen und steuern zu können.

Bezogen auf die Frage nach der *Wirkung von Partizipationsverfahren* wird in der Forschungsliteratur der Trend diskutiert, dass sich Städte heute verstärkt an unternehmerischen Gesichtspunkten orientieren und ihre städtischen Funktionen stärker der Wettbewerbslogik anpassen. Im Zusammenhang mit Fragen nach Wirkung von Partizipationsverfahren werden deshalb ökonomische Kriterien wie Aufwand und Ertrag zunehmend als wichtige Faktoren der integrierten Stadtentwicklung diskutiert. Es wird versucht, Qualitätssteigerungen als Erträge zu messen, um auch die finanziellen Vorteile von Partizipation darstellen zu können. Die Studienergebnisse weisen darauf hin, dass aber nicht nur die Quantität sondern insbesondere auch die Qualität der Prozesse in Zukunft stärker als wichtiges Erfolgskriterium berücksichtigt wird.

Der aktuelle Forschungsdiskurs zeigt auf, dass Partizipation als rein positiver Beitrag zur Stadtentwicklung zunehmend auch kritisch betrachtet wird. Es hat sich in Praxisbeispielen herausgestellt, dass unter gewissen Umständen Partizipation (nicht nur unter der Betrachtung von finanziellen Aspekten) nicht immer zweckmässig ist. Evaluationen von Partizipations- und Kooperationsprojekten weisen darauf hin, dass bei Vorhaben mit grossem Verwertungsdruck und fixiertem Ablaufplan (bspw. städtische Grossprojekte) partizipative Vorgehen an ihre Grenzen stossen. Dies hat häufig mit den fehlenden Prozesskompetenzen auf Seiten der beteiligten Akteurinnen und Akteure sowie einer unzureichenden Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten zu tun, die dazu führen, dass es zu Fehlern in der Planung kommt und Ressourcen vergeudet werden. Dadurch entsteht der Eindruck, dass Aufwand und Ertrag des Partizipationsvorhabens in einem Missverhältnis stehen, was die Legitimation partizipativer Verfahren in solchen Projekten in Frage stellt. Dies steht in einem paradoxen Verhältnis zur Fachmeinung, dass gerade für komplexe Aufgabenstellungen mit einer Vielzahl von Beteiligten, hohen Erwartungen an die städtebauliche Qualität des Bauvorhabens sowie entsprechend grossem Konfliktpotential Partizipation einen zentralen Beitrag zur Zielerreichung beitragen kann. Ob sich Partizipation also den Aufwand lohnt, hängt wesentlich von der Ausgestaltung des Prozesses aber auch von der Kommunikation nach aussen ab.

Auf der anderen Seite kann die Durchführung eines Partizipationsprozesses für einfach strukturierte und konfliktarme Planungsaufgaben zur Verzögerung eines eigentlich effizienten und reibungslosen Ablaufs führen. Zu Bedenken gilt aber in solchen Fällen, dass gerade bei bekannten Aufgabenstellungen, bei denen die professionellen Akteure bereits auf Erfahrungen und Routinen in Planung und Umsetzung zurückgreifen könnten, Partizipation dem Projekt mehr Originalität verleiht und sich dadurch die Bevölkerung auch stärker damit identifizieren kann.

Rolle der Bevölkerung

Ein wichtiges Thema der Partizipationsforschung ist die *Beziehung der Bevölkerung mit der Verwaltung* bzw. die *Rolle der Bürgerinnen und Bürger in Partizipationsverfahren*. Die Forschungsliteratur verweist auf den Trend, dass sich die Rollen, welche die Bevölkerung gegenüber der Verwaltung einnimmt, in den letzten Jahrzehnten (teilweise stark) verändert haben: Heute werden die Bürgerinnen und Bürger zunehmend als (Ko-)Produzenten und Produzentin der kommunalen Leistungserbringung und somit auch als relevante Akteure der gesamten Stadtentwicklung verstanden (vgl. dazu auch Kapitel 5). Dadurch ist in den letzten Jahren eine neue Verknüpfung von wirtschaftlichen, staatlichen und bürgerschaftlichen Verantwortungsräumen entstanden. Aus der Forschungsliteratur kann abgeleitet werden, dass das zukünftige Ziel der Verwaltung in einer Steuerung aus der Distanz mit einer klaren Akzentsetzung auf dezentrale Aufgabenbewältigung liegt. Eine Dezentralisierung bzw. Delegation der Planungshoheit auch an Private wird sowohl aus Sicht der Forschung als auch der Praxis zunehmend als notwendig erachtet. Kritisch wird in diesem Zusammenhang aber die Diskrepanz zwischen Gemeinwohl- und privaten bzw. Partikularinteressen diskutiert (vgl. dazu Kapitel 3.2). In der Schweiz hat der Miteinbezug von privaten Organisationen eine lange Tradition: Im Sinne eines korporatistischen Staatsverständnisses arbeiten die Schweizer Behörden eng mit privaten Akteuren aus der Wirtschaft (beispielsweise im Rahmen der Sozialpartnerschaften mit Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften), Organisationen aus dem Sozialbereich (z.B. Caritas) oder im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren mit grossen Interessenverbänden zusammen. Auffallend ist jedoch auch für die Schweiz, dass in den letzten Jahrzenten in unterschiedlichen Bereichen die Delegation von Staatsaufgaben an Private zugenommen hat (z.B. über Leistungsvereinbarungen mit sozialen Trägerorganisationen, Wirtschaftskooperationen mit privaten Unternehmen oder über die Zusammenarbeit mit privaten Sicherheitsorganisationen).

Die Partizipationsforschung zeigt auf, dass die Bevölkerung (bezogen auf informelle Partizipationsprozesse) in erster Linie an Verfahren und weniger an Entscheidungen beteiligt wird. Insbesondere im Bezug zur Gestaltung öffentlicher Räume ist die Reichweite öffentlichen und somit auch zivilgesellschaftlichen Handelns im Raum begrenzt. Diesbezüglich wird kritisiert, dass im Zuge neuer, kooperativer Regierungsformen die Einflussmöglichkeiten der Bevölkerung zwar erhöht wurden, jedoch nur innerhalb der vorgegebenen ökonomischen und politischen Spielräume.

Einzelne Forschungsergebnisse insbesondere aus Deutschland zeigen auf, dass der befähigende Anspruch an die Beziehung zwischen Verwaltung und Bevölkerung oft in einem Kontrast zum tatsächlichen Umgang mit den Bewohnerinnen und Bewohner einer Gemeinde steht, wo vielfach noch die alte Sicht vom »Bürger als Störenfried« vorherrscht. Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass die Verwaltung meist nur dann Bereitschaft zur Veränderung zeigt, wenn Anstösse von unten (Bevölkerung) mit Modernisierungsimpulsen von oben (Politik) einhergehen. Es ist anzunehmen, dass in der Schweiz dieser Mechanismus aufgrund der direktdemokratischen Kultur abgeschwächt wird und die "Einmischung des Bürgers" selbstverständlicher angenommen wird als in den Nachbarstaaten.

Repräsentativität der Teilnehmenden

Auch die Frage nach der *Repräsentativität der Teilnehmenden an Partizipationsverfahren* beschäftigt die Forschung zur Partizipation. Da die Teilnahme an partizipativen Verfahren von den individuellen Ressourcen abhängig ist, stammen die Beteiligten meist aus einem ähnlichen sozio-ökonomischen Milieu (mittelständisch, männlich, einheimisch, mittleres Lebensalter) bzw. dominieren häufig organisierte Gruppierungen, wodurch nur selektive Interessen in den Aushandlungsprozess eingebracht werden. Dazu kommt der Umstand, dass mit der Anzahl der partizipativen Angebote die Anzahl der Beteiligten abnimmt, da diese Verfahren für Einzelpersonen einen hohen Aufwand bedeuten. Zahlreiche Evaluationen machen deutlich, dass die Aktivierung der ausländischen, jungen und einkommensschwachen Bevölkerung auch zukünftig die grösste Herausforderung in Partizipationsprozessen sein wird. Die Stärkung von Netzwer-

ken insbesondere mit Migrantinnengruppen und ihren Vertreterinnen und Vertreter werden deshalb zu einem zentralen Ziel zukünftiger lokaler Partizipationsstrategien.

Demgegenüber ist davon auszugehen, dass von Einheimischen mittleren Alters und guter finanzieller Lage auch weiterhin zivilgesellschaftliches Engagement zu erwarten ist. Die Forschungsergebnisse machen in diesem Zusammenhang darauf aufmerksam, dass bei der Nutzung solcher (teilweise bereits vorhandenen) Strukturen eigeninitiativem Handelns nicht zwingend nur von positiven Synergieeffekten mit neu initiierten Partizipationsprozessen ausgegangen werden kann, da häufig Partikular- statt Gemeinwohlinteressen in die Verfahren eingebracht werden.

Generell lässt sich aus der Forschung schlussfolgern, dass die Möglichkeit, selbst über Form und Umfang des Engagements zu entscheiden, zunehmend ein zentraler Faktor sein wird, ob sich Menschen an Partizipationsverfahren beteiligen oder nicht.

Neue Herausforderungen durch Public-Private Partnership

Die Forschung befasst sich auch mit den neuen Herausforderungen, die sich durch *Public-Private-Partnership* ergeben. Die Partizipationsforschung bestätigt, dass es seit etwa zehn Jahren zunehmend zur Vermischungen von staatlichen und ökomischen Interessen und neuen Kooperations- und Partizipationsformen kommt. Folglich sind neue Kooperationsmodelle zwischen Verwaltung und privaten Unternehmen entstanden (wie bspw. "Business Improvement Districts" oder "Corporate Citizenship"). Neben der Partizipation der Bevölkerung wird deshalb zunehmend auch die Kooperation mit Wirtschaftsakteuren in der Planungsphase angestrebt (Public-Private-Partnership).

Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass, obwohl kooperative Verfahren bei allen Beteiligten eine hohe Wertschätzung geniessen, es im Zuge der Ausweitung dieser Verfahren auf private Organisationen möglicherweise zu einem Rückgang an Einflusschancen für die Bevölkerung kommt: Forschungsprojekte zeigen, wie sich die ungleichen Ressourcen von bspw. Nutzenden und Besitzenden von Freiräumen direkt in unterschiedlichen Chancen niederschlagen, in kooperativen Verfahren Gewinne für die eigene Position herauszuholen. Es handelt sich demnach um eine paradoxe Situation: Einerseits ist der Stadtumbau mit seinem Einbezug wirtschaftlicher Akteure in Zielsetzung, Implementation und Umsetzung deutlich kooperativer ausgerichtet als in der Vergangenheit, andererseits kann genau diese stärkere Einbeziehung zu einem Verlust an Einflusschancen für die Bevölkerung führen, so kritische Forscherinnen und Forscher.

Zurzeit konstatiert die Forschung deshalb auf der einen Seite eine Abnahme der Mitsprachemöglichkeiten zugunsten von ökonomischen Interessen und auf der anderen Seite aufgrund des gestiegenen ökonomischen und kulturellen Kapitals in der Bevölkerung eine Zunahme der Teilhabemöglichkeiten in kleineren lokalen Aktionsfeldern. Dieser Widerspruch zeigt sich besonders bei Partizipationsprozessen in öffentlichen Räumen: Der zunehmende Einsatz von partizipativen Prozessen bei der Gestaltung öffentlicher Räume steht in einem gewissen Gegensatz zu gesamtstädtischen Überlegungen des Stadtmarketings und der Stadtentwicklung, wenn beispielsweise ein städtischer Raum sowohl die Funktion eines lokalen Begegnungsortes für die Anwohnenden als auch diejenige eines Veranstaltungsort mit regionaler Ausstrahlung erfüllen soll.

Neue Rolle für die Fachplanerinnen und Fachplaner

Schliesslich hat sich auch die Rolle der Fachpersonen aus der Planung hinsichtlich der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren verändert. Die Forschung spricht in diesem Zusammenhang von einem netzwerkorientierten oder kommunikativen Planungsverständnis (vgl. dazu auch Kapitel 4). Kennzeichnend dafür ist, dass nicht nur die Planenden, sondern alle beteiligten Akteurinnen und Akteure über langfristige Zugänge zu institutionellen Ressourcen verfügen, die

ihnen Einfluss auf Entscheidungs- und Entwicklungsprozessen bezogen auf die Stadtplanung ermöglichen. Der Partizipation wird hierbei ein grosser Stellenwert beigemessen, um dauerhafte Akzeptanz und Nutzungszufriedenheit für Planungsprojekte bei den betroffenen und beteiligten Personen (z.B. zukünftigen Bewohnerinnen und Bewohner) zu gewährleisten.

Neue Anforderungen an die Verwaltung

Bezogen auf die strukturelle Einbettung von Partizipationsprozessen verweist die Forschungsliteratur in erster Linie auf *neue Anforderungen an die Verwaltung*. Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass die Rahmensetzung und Verfahrenssteuerung durch die Verwaltung den Möglichkeitsraum für Partizipation stark beeinflusst. Einzelne Studien zeigen auf, dass eine klare Rollenverteilung innerhalb der Verwaltung und insbesondere noch stärker ausgeprägte Kooperationen zwischen Fachressorts bzw. eine sozialraumorientierte Organisation der Verwaltung Partizipationsverfahren positiv unterstützen können.

Forschungsergebnisse zeigen weiter, dass ein Kulturwandel in der Verwaltung bereits begonnen hat, dieser sich strukturell aber noch nicht niederschlägt. Zwar gewinnen Ressortübergreifende Kooperationen in der Verwaltung immer mehr an Bedeutung, die Ressource „Kooperationen zwischen Departementen“ ist aber noch lange nicht ausgeschöpft. Es ist gemäss Partizipationsforschung davon auszugehen, dass ein solcher Paradigmenwechsel innerhalb des politisch-administrativen Systems auch in Zukunft auf viele Herausforderungen stossen wird. Es werden sich Strukturen, Kompetenzen und Handlungsweisen ändern, Aufgaben neu verteilen und viele Akteure der Stadt- und Regionalentwicklung müssen sich an neue Rollen gewöhnen und in veränderten Konstellationen agieren lernen.

E-Participation

Ein ganz anderes Feld eröffnet sich in der Erforschung von elektronischen Möglichkeiten zur Partizipation, der sog. *E-Participation*. Forschungsergebnisse machen darauf aufmerksam, dass die Computertechnik und vor allem der Interneteinsatz die Palette der Partizipationsformen erheblich erweitern wird. Dies wird sich einerseits in der zunehmenden Nutzung von mobilen, sehr einfach zu bedienenden Computersysteme (Smartphone-Technologie) und andererseits im Miteinbezug der Bevölkerung als Informationslieferanten (z.B. crowdsourcing) zeigen. Diese neuen Instrumente können ergänzend zu Partizipationsverfahren "im realen Raum" genutzt werden, um Verfahren, Akteure und Inhalte von Partizipationsprozessen noch stärker miteinander zu verknüpfen. Eine Studie der Stadtentwicklung Zürich von 2013 zeigt anhand einer Analyse von zwölf Projekten mögliche Chancen und Herausforderungen von E-Participation auf und schlussfolgert, dass E-Participation vor allem dann erfolgreich ist, wenn sie auf eine bereits vorhandene Partizipationskultur in der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren aufbauen kann.

Fazit

Die Aufarbeitung des Forschungsstandes verdeutlicht, dass viele Fragestellungen und Themen, die in der Praxis der ZORA-Städte auftreten (sog. ZORA-Themen), auch in der sozialwissenschaftlichen Forschung zu Partizipation in öffentlichen Räumen bearbeitet werden. Die Forschungsergebnisse zeigen auch auf, wo Annahmen aus der Praxis und gegebenenfalls auch damit verknüpfte Hoffnungen im Hinblick auf die Wirkung von Partizipationsprozessen nicht vollends zutreffend sind. Ähnlich wie in der Praxis wird die Frage nach der Zweckmässigkeit von Partizipation diskutiert.

Eine Grundfrage, welche die sozialwissenschaftliche Partizipationsforschung beschäftigt, ist, ob die Zunahme partizipativer Verfahren auch zu einer gerechteren und demokratischeren Gesellschaft beiträgt. Zahlreiche Forschungsergebnisse konstatieren eine Ambivalenz zwischen mehr Partizipation und weniger Gemeinwohl: Auf der einen Seite führt die Öffnung der Planungs- und Entscheidungsprozesse zu mehr Einflussmöglichkeiten für neue Akteurinnen und Akteure, wie

beispielsweise die Privatpersonen, Unternehmen oder gemeinnützige Organisationen. Da der Staat dadurch aber einen Teil seiner Steuerungskompetenzen abgibt, fällt es ihm schwerer, das Gemeinwohlinteresse gegenüber den Einzelinteressen der neuen Akteurinnen und Akteure durchzusetzen. Das heisst wiederum, dass auf der anderen Seite der Ausgleich zwischen ungleich mächtigen Interesse wie bspw. von sozial starken und sozial schwachen Gruppierungen erschwert wird. Im Extremfall können partizipative Verfahren dazu führen, dass einseitig Interessen mächtiger Bevölkerungsgruppen eingebracht werden, dem Staat aber die Möglichkeiten fehlen, dieses Missverhältnis auszugleichen.

Als Trend lässt sich aus der Forschung ableiten, dass das Feld, in welchem Partizipation konkret umgesetzt wird, sich auch in Zukunft stark wandeln wird. Insbesondere werden sich neue Herausforderungen für bis anhin etablierte Akteurinnen und Akteure aus Verwaltung, Politik und Planung ergeben: Ihre sozialen und kommunikativen Kompetenzen werden verstärkt gefordert, ihre Verpflichtung zur Rechenschaft nimmt zu, sie sehen sich vermehrt Kritik ausgesetzt und müssen Kompetenzen und Ressourcen abgeben oder zumindest teilen. In diesem Kontext gewinnt die professionelle Begleitung von Partizipationsprozessen an Bedeutung.

Zusammenfassend wird deutlich, dass die steigende gesellschaftliche Komplexität (v.a. Pluralisierung der Ansprüche an den öffentlichen Raum) auch die Herausforderungen in der Partizipationspraxis erhöhen. Die Praxis antwortet darauf vor allem mit einer Ausdifferenzierung von Methoden, Formen und Prozessabläufen. Viel zu wenig wird jedoch noch über die Haltung zu und über das Verständnis von Partizipation diskutiert.

3.2 ZORA-Themen im Spiegel der sozialwissenschaftlichen Forschung

Im Folgenden werden die aus den Interviews mit den ZORA-Städten zusammengefassten ZORA-Themen mit den dargelegten Forschungserkenntnissen in Bezug gesetzt.

ZORA-Thema 1: Partizipationsverständnis und Zweckmässigkeit von Partizipation

Der Stand der Forschung macht deutlich, dass heute Partizipation von zivilgesellschaftlichen, öffentlichen wie privaten Akteurinnen und Akteuren gefordert und auch gelebt wird. Jedoch zeigen die Ergebnisse auf, dass die Bevölkerung meist «nur» an Verfahren jedoch nicht an Entscheidungen beteiligt wird. Es liegt in der Verantwortung aber auch in der Pflicht der Verwaltung, die Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung zu bestimmen und aktiv wie transparent darüber zu kommunizieren. **Für Fachpersonen aus der Praxis stellt sich deshalb die zentrale Frage, welches Verständnis von Partizipation massgebend bei der Ausgestaltung von Partizipationsprozessen in öffentlichen Räumen sein soll.**

Diesen Punkt behandelt das Kapitel 4 ausführlich.

Sowohl die Partizipationspraxis als auch die -forschung haben bisher v.a. auf die operativen Voraussetzungen von Partizipation fokussiert, d.h. auf Fragen der Methoden und Instrumente, des Zeitpunkts, der professionellen Begleitung, etc. Personen (und deren Erwartungen) als zentraler Erfolgsfaktor für Partizipation wurden jedoch bisher vernachlässigt. Relevantes Wissen zu Einstellungen, Handlungsmöglichkeiten, Erwartungen oder Netzwerken von Beteiligten von Partizipationsprozessen fehlt. **Deshalb braucht es mehr Forschung zu und eine höhere Sensibilität bei der Durchführung für personen- und gruppenbezogenen Erfolgsbedingungen von Partizipation.**

ZORA-Thema 2: Repräsentativität

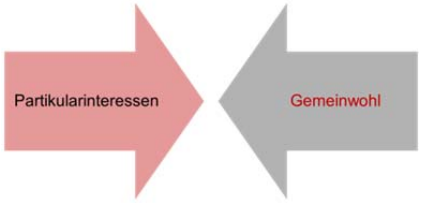
Forschungsergebnisse nicht nur zur Partizipation in der Planung und Gestaltung öffentlicher Räume sondern generell zum zivilgesellschaftlichen Engagement in europäischen Ländern zeigen auf, dass das persönliche Engagement von den individuellen Ressourcen abhängig ist.

Partizipation braucht Zeit, Wissen, Kompetenzen und Interesse, weswegen die Teilnahme an Partizipationsprozessen höchst selektiv und in den wenigsten Fällen repräsentativ ist. Dies führt dazu, dass ressourcenschwache Bevölkerungsteile (bspw. Kinder und Jugendliche, Migrantinnen und Migranten, Menschen mit Behinderung, u.a.) in den meisten Partizipationsprojekten untervertreten sind. Inwiefern dies ein normatives wie praktisches Problem darstellt, hängt in erster Linie vom Ziel des Partizipationsvorhabens ab (vgl. dazu Kap. 4). **Für Fachpersonen aus der Praxis stellt sich deshalb die zentrale Frage, wie wichtig die Repräsentativität der Teilnehmenden für den Verlauf und das Ergebnis des Partizipationsprozesses ist.** Von Bedeutung sind in dieser Hinsicht auch folgende Fragen: Stehen trotz fehlender Repräsentativität die Interessen der Gemeinschaft (und nicht einseitig Partikularinteressen) im Vordergrund? Auch wenn nicht alle beteiligt werden können, sind zumindest die *relevanten* Akteurinnen und Akteure vertreten?

ZORA-Thema 3: Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum

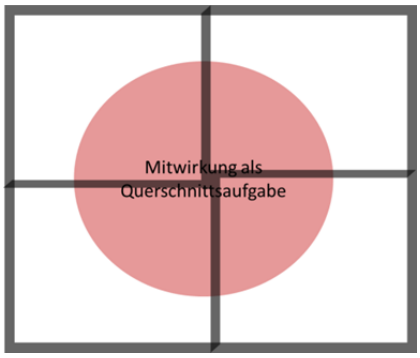
Gemäss Stand der Forschung hat sich das Verhältnis zwischen Bevölkerung, Politik und Verwaltung verändert: Heute will der Staat nicht mehr verordnend, sondern moderierend auftreten. Die Verwaltung steuert aus der Distanz, die Bewältigung von staatlichen Aufgaben soll dezentralisiert werden.

Aber auch die Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und privaten Unternehmen hat sich gewandelt. In sog. Public-Private-Partnerships lassen sich staatliche wie ökonomische Interessen häufig verbinden (bspw. im Bezug zur Standortprofilierung und zum Stadtmarketing).



Diese neuen Kooperationsmodelle befinden sich in einem Spannungsfeld zwischen dem Gemeinwohlinteresse und möglichen Partikularinteressen der beteiligten Akteursgruppen. Beispielsweise stehen dem Gemeinwohlinteresse nach Grünraum für Erholung und Freizeit unterschiedliche Partikularinteressen gegenüber: Während wirtschaftliche Akteure eine profitorientierte Bodennutzung bevorzugen (z.B. kommerzielle Veranstaltung), plädieren Naturschutzverbände für Schutzzonen für bedrohte Arten. Auch zwischen Altersgruppen können sich die Interessen unterscheiden, beispielsweise wenn ältere Menschen Erholung und jüngere Menschen Unterhaltung suchen. **Für Fachpersonen aus der Praxis stellt sich deshalb die zentrale Frage, wie gewährleistet werden kann, dass alle Betroffenen und Beteiligten dieselben Einfluss- und Durchsetzungschancen haben und die Interessen gerecht gegeneinander abgewogen werden.** Wichtige Themen und Herausforderungen in diesem Zusammenhang sind der Umgang mit Widerstand, der Schutz von Minderheiten sowie die Förderung von Eigeninitiative.

ZORA-Thema 4: Institutionalisierung von Partizipationsprozessen

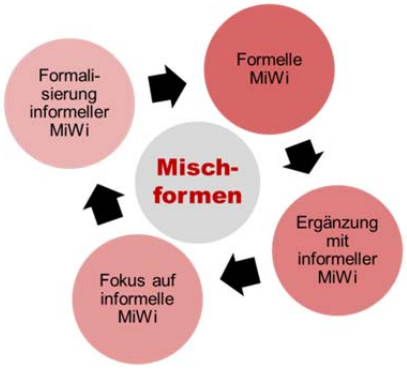


Zahlreiche Fallstudien zeigen, dass die Bereitschaft zur partizipativen und integrierten Entwicklung von öffentlichen Räumen in der öffentlichen Verwaltung vorhanden ist. Andererseits fehlen die für Partizipationsprozesse notwendigen Strukturen und Ressourcen häufig. Der Aufwand für die projektbezogene Koordination ist deshalb enorm hoch. Unter diesen Bedingungen kann nur schwer eine langfristige Partizipationskultur entstehen. Dass Partizipationsprozesse dabei häufig nur auf Druck von unten oder oben durchgeführt werden, scheint unter diesen Voraussetzungen nachvollziehbar.

Ziel für die Partizipationspraxis soll sein, Verwaltungsstrukturen zu entwickeln, in welchen Partizipation so verankert ist, dass sie zu einer Selbstverständlichkeit wird. Dies gelingt beispielsweise durch eine Neustrukturierung der Departemente und deren Finanzierung oder durch eine

systematische interdepartementale Zusammenarbeit. **Für Fachpersonen aus der Praxis stellt sich deshalb die zentrale Frage, wie sich Partizipation in den Verwaltungsstrukturen verankern lässt, damit sie sich als Kultur langfristig etablieren kann.** Besonderes Augenmerk ist dabei auf den Widerstand innerhalb der Organisationseinheiten zu legen.

Der Stand der Forschung macht deutlich, dass die Verwaltung in einem ambivalenten Verhältnis zur Bevölkerung steht. Auf der einen Seite sieht sie sich in Anlehnung an die Prinzipien des New Public Managements der Kundenorientierung verpflichtet, die in erster Linie auf Wettbewerbsfähigkeit, Effizienz und Effektivität abzielt. Auf der anderen Seite will sie mehr Bürgerorientierung, was mit Prinzipien der Partizipation, Dezentralisierung und offenen Planung einhergeht. Zwischen diesen beiden Orientierungen gibt es zwar Überschneidungen, im Grundsatz stehen sie aber in einem Spannungsverhältnis: Während die Kundenorientierung beschreibt, wie die Leistungen kundenfreundlicher erbracht werden können (z.B. dass die Bevölkerung gut über ein Bauprojekt informiert wird, die Bauzeiten kurz gehalten werden und eine gute Umfahrung signalisiert ist), meint die Bürgerorientierung den Miteinbezug der Bevölkerung bei der Leistungserbringung (z.B. Bedürfnisbefragung oder Teilnahme an einer Partizipationsveranstaltung). Sie führt selten zu einer direkten finanziellen Entlastung, sondern ist mit hohem Aufwand verbunden. Wirkungen zeigen sich erst langfristig und sind vor allem qualitativer Art. **Für Fachpersonen aus der Praxis stellt sich deshalb die zentrale Frage, welche Rolle die öffentliche Verwaltung in städtischen Entwicklungsprozessen übernehmen soll und in welchem Verhältnis sie dabei zur Zivilgesellschaft stehen will.** Bei diesem Punkt besteht ein direkter Bezug zur Frage, mit welchem Partizipationsverständnis die Verwaltung arbeiten möchte (vgl. dazu Kapitel 4).



Schliesslich zeigt die Partizipationsforschung auf, dass in der Praxis formelle und informelle Partizipationsverfahren häufig kombiniert werden und dadurch Mischformen entstehen. Für Fachpersonen aus der Praxis stellt sich deshalb die zentrale Frage, **wie informelle und formelle Formen der Partizipation eingesetzt und kombiniert werden können, um eine dauerhafte Partizipationskultur aufbauen zu können.**

Fazit

Die aufgeführten Fragestellungen für Fachpersonen aus der Praxis verweisen jeweils auf unterschiedliche Spannungsfelder, in welchen sich die Partizipationspraxis befindet. Die Herausforderung liegt somit darin, unterschiedliche Akteure, Interessen, Erwartungen und Wertvorstellungen, eine Vielzahl von Verfahren und Instrumenten sowie vorhandene Strukturen und Prozesse in eine gesamthafte Kultur der Partizipation zusammenzubringen. Alle Beteiligten sind dabei in der Verantwortung, ihren Beitrag zu leisten.

3.3 Literatur

Grundlagen und aktuelle Forschungen zum öffentlichen Raum

Bauriedl, Sybille, Schier, Michaela, Strüver, Anke (Hg.): Geschlechterverhältnisse, Raumstrukturen, Ortsbeziehungen. Münster 2010.

Berding, Ulrich u. a. (Hg.): Stadträume in Spannungsfeldern. Plätze, Parks und Promenaden im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten. Detmold 2010.

Bühler, Elisabeth: Öffentliche Räume und soziale Vielfalt. Einführung zum Themenheft. In: Geographica Helvetica 1/2009, S. 5-7.

Havemann, Antje, Selle, Klaus (Hg.): Plätze, Parks & Co. Stadträume im Wandel. Analysen. Positionen. Konzepte. Detmold 2010.

Klamt, Martin: Verortete Normen: öffentliche Räume, Normen, Kontrolle und Verhalten. Wiesbaden 2007.

Simon, Titus: Öffentlichkeit und öffentliche Räume – wem gehört die Stadt? In: Baum, Detlef (Hg.): Die Stadt in der Sozialen Arbeit. Wiesbaden 2007, S. 156-172.

Wiegandt, Claus-C. (Hg.): Öffentliche Räume – öffentliche Träume. Zur Kontroverse über die Stadt und die Gesellschaft. Berlin 2006 (Schriften des Arbeitskreises Stadtzukünfte der Deutschen Gesellschaft für Geographie, Band 2).

Partizipationskultur, -verständnisse und Formen

Fritsche, Miriam (2011). Mikropolitik im Quartier: Bewohnerbeteiligung im Stadtumbauprozess. Zugl : Berlin, Humboldt-Univ , Diss , 2010 u d T : Fritsche, Miriam: Partizipationsprozesse in Stadtumbauquartieren. VS Verlag für Sozialwissenschaften,. Wiesbaden.

Gohl, Christopher/Wüst, Jürgen (2008). Beteiligung braucht Wissen - Beteiligung schafft Wissen. In: Vetter, Angelika (Hg.). Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 259-280.

Pfenning, Uwe/Benighaus, Christina (2008). Partizipativer Wandel - methodischer Wandel: Neue und klassische Formen der Btirgerbeteiligung im Vergleich. In: Vetter, Angelika (Hg.). Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 195-216.

Schröder, Carolin (2010). Akteure der Stadtteilentwicklung: Wie Verwaltung, Politik und Bürgerschaft Beteiligung definieren. Diss , Rheinisch-Westfälische Techn Hochschule Aachen, 2009. Oekom. München.

Selle, Klaus (2007a). Über Teilhabe auch am Montag reden: Realitäten, Vermutungen, Herausforderungen. In: PNDonline.

Vetter, Angelika (2008). Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In: Vetter, Angelika (Hg.). Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 9-28.

Zweckmässigkeit, Wirkung und Evaluation

Cornwall, Andrea (2008). Democratising engagement: What the UK can learn from international experience. London: Demos.

Jakubowski, Peter (2005). Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation? Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Lüttringhaus, Maria (2002). Verstärkt Partizipation Polarisierungsprozesse? Anmerkungen zu fördernden und behindernden Faktoren von Beteiligun gund zur Bedeutung der Methode der Bewohnerversammlung. In: Gillich, Stefan (Hg.). Gemeinwesenarbeit. Eine Chance der sozialen Stadtentwicklung. Gelnhausen: TRIGA Verlag OHG.

Mayer, Hans-Norbert (2004). Hamburgisches Stadtteilentwicklungsprogramm – Zwischenevaluation 2003 in acht Quartieren. Hamburg: Arbeitsgruppe Stadtforschung Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

Sauter, Matthias (2006). Mobilisierung von Bewohnerengagement im Rahmen des Programs "Soziale Stadt": Anspruch und Wirklichkeit. In: Selle, Klaus (Hg.). Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analyse. Erfahrungen. Folgerungen. Dortmund: Verlag Dorothea Rohn. S. 318-330.

Selle, Klaus (2013). Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold: Rohn.

Repräsentativität der Teilnehmenden

Arlanch, Stefan (2011). BürgerInnenrat: Leitbilder in der Perspektive von Gemeinwesenarbeit und Governance. Neu-Ulm: Verein zur Förderung der sozialpolitischen Arbeit.

Selle, Klaus (2013). Über Bürgerbeteiligung hinaus : Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold, Rohn.

Werner, Stefan (2012). Steuerung von Kooperationen in der integrierten und sozialen Stadtentwicklung : Machtverhältnisse und Beteiligung im Prozessraum. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Rolle der Bevölkerung

Selle, Klaus (2007b). Bürgerengagement und Bürgerorientierung in Quartier und Stadt: Von der Ausnahme zur Regel? In: PNDonline.

Oehler, Patrick/Weiss, Stephanie Partizipation in sich verändernden Planungsprozessen: Handlungsfelder für die Soziale Arbeit in der Stadt- und Quartiersentwicklung. In: Perspektiven einer planungsbezogenen Sozialen Arbeit in der Stadt- und Quartiersentwicklung.

Staubach, Reiner (2006). "Local Governance" am Beispiel der Dortmunder Nordstadt. Zum Verhältnis von zentraler Steuerung und Ansätzen dezentraler Selbstregulation. In: Selle, Klaus (Hg.). Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analyse. Erfahrungen. Folgerungen. Dortmund: Verlag Dorothea Rohn. S. 302-317.

Hummel, Konrad (2011). Neue Wege der Beteiligung der Bürger: Stadtentwicklung und Lebensstilbeteiligung. In: PNDonline.

Neue Herausforderungen durch Public-Private-Partnership

Bernt, Matthias/Fritsche, Miriam (2008). Kooperation - mit wem? Bewohnerbeteiligung im „Stadtumbau Ost". In: Vetter, Angelika (Hg.). Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 237-258.

Jakubowski, Peter (2005). Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation? Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Neue Rolle für die Fachplanerinnen und Fachplaner

Oehler, Patrick/Weiss, Stephanie(2012). Partizipation in sich verändernden Planungsprozessen: Handlungsfelder für die Soziale Arbeit in der Stadt- und Quartiersentwicklung. In: Haupert Bernhard/ Maurer, Susanne/ Schilling, Sigrid/Schulthais, Franz (Hg.). Soziale Arbeit in Gesellschaft. Teil der lösungTeil des Problems? Bern: Peter Lang AG, Internationaler Verlag der Wissenschaften. S.97-112.

Selle, Klaus (2010). Gemeinschaftswerk? Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung. Begriffe, Entwicklungen, Wirklichkeiten, Folgerungen Aachen: Nationale Forum für Engagement und Partizipation.

Witthöft, Gesa (2010). Konzeptualisierung des Städtischen: Gesellschaftsorientierte Stadtentwicklung im Spannungsfeld von Innenentwicklung und Planung durch Projekte. Detmold: Rohn.

Neue Anforderungen an die Verwaltung

Bernt, Matthias/Fritsche, Miriam (2008). Kooperation - mit wem? Bewohnerbeteiligung im „Stadtumbau Ost". In: Vetter, Angelika (Hg.). Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 237-258.

Dangschat, Jens (2004). Partizipation in der Stadt(teil)entwicklungsplanung. STEP 05-Workshop Partizipation.

Fritsche, Miriam (2011). Mikropolitik im Quartier: Bewohnerbeteiligung im Stadtumbauprozess. Zugl : Berlin, Humboldt-Univ , Diss , 2010 u d T : Fritsche, Miriam: Partizipationsprozesse in Stadtumbauquartieren. VS Verlag für Sozialwissenschaften,. Wiesbaden.

Selle, Klaus (2007b). Bürgerengagement und Bürgerorientierung in Quartier und Stadt: Von der Ausnahme zur Regel? In: PNDonline.

Selle, Klaus (2010). Gemeinschaftswerk? Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung. Begriffe, Entwicklungen, Wirklichkeiten, Folgerungen Aachen: Nationale Forum für Engagement und Partizipation.

E-Participation

Sinning, Heidi (2006). Online allein reicht nicht! - Chancen, Grenzen und Anforderungen virtueller Planungskommunikation. Beredte Sprachlosigkeit? Kommunikation beim Planen, Steuern und Entwickeln: Ansprüche, Wirklichkeiten, Folgerungen.

Stadtentwicklung Zürich (2014). ePartizipation in der Stadtentwicklung. Begriff – Möglichkeiten – Empfehlungen. Zugriff am 25.6.2014 auf URL: https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Stadt-_und_Quartierentwicklung/Strategien/Bericht_ePartizipation.pdf

Streich, Bernd (2005). Stadtplanung in der Wissensgesellschaft: Ein Handbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Evaluationen aus der Schweiz und Deutschland

bgmr Landschaftsarchitekten Berlin (2008). Gestaltung urbaner Freiräume: Dokumentation der Fallstudien im Forschungsfeld „Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere“. Bonn: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

Blumer, Daniel (2001). Partizipation und Stadtentwicklung. Eine Analyse der Werkstadt Basel. Bern: Geografisches Institut Universität Bern.

Hanhörster, Heike/Reimann, Bettina (2007). Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren: Gutachten unter besonderer Berücksichtigung der Aktivierung von Berlinerinnen und Berlinern mit migrantischer Herkunft. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

Hongler, Hanspeter/Kunz, Markus/Prelicz-Huber, Katharina/Richard, Wolff./Fricker, Jonas (2007). Partizipative Stadtteilentwicklung Winterthur-Töss: Evaluationsbericht zur Startphase. Zürich: Institut für Nachhaltige Entwicklung INE, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

Kocan, Tamara (2013). Participative processes as tools for designing public space. MAS Mémoire UNIL.

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

Mayer, Hans-Norbert (2004). Hamburgisches Stadtteilentwicklungsprogramm – Zwischenevaluation 2003 in acht Quartieren. Hamburg: Arbeitsgruppe Stadtforschung Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

Müller, Emanuel (2010). Aktivierende Fachbegleitung in Partizipationsverfahren: Schlussbericht. Luzern: Hochschule Luzern.

tilia - Technisches Büro für Landschaftsplanung (2011). Christian-Broda-Platz: Prozess - AkteurInnen - Nutzung. Evaluierung einer Platzgestaltung. Wien: Magistratsabteilung 19 - Architektur und Stadtgestaltung.

Wehrle, Astrid (2005). Wasserspuren in der Stadt. Bürgerbeteiligung bei der Planung von Plätzen. München: oekom Verlag.

4 Warum überhaupt Partizipation? Partizipationsverständnisse

Das vorliegende Kapitel präsentiert eine Übersicht über sieben unterschiedliche Partizipationsverständnisse, wie sie in den unterschiedlichen Disziplinen, welche sich mit Partizipation in öffentlichen Räumen beschäftigen, vorherrschen. Das Kapitel gibt damit Antwort auf die grundlegende Frage, welchen Zweck Partizipation erfüllen kann, und nimmt darauffolgend direkten Bezug auf die ZORA-Themen aus Kapitel 3.

4.1 Einführung

Im allgemeinen wie im wissenschaftlichen Sprachgebrauch werden unter dem Begriff der Partizipation (siehe dazu auch Kapitel 5) drei unterschiedliche Zugänge oder Analyseperspektiven verwendet: **Erstens** wird mit Partizipation ein breites Spektrum an Beteiligungsverfahren und -methoden umschrieben, deren Erforschung sich vor allem auf die Vor- und Nachteile bzw. auf bestimmte Erfolgs- oder Qualitätsfaktoren unterschiedlicher Umsetzungsvarianten bezieht. **Zweitens** kann Partizipation als sozialer Prozess oder Austausch zwischen unterschiedlichen Akteuren verstanden werden, woraus sich Fragen zu den Beziehungen und Interaktionen auf der Mikroebene ableiten lassen. **Schliesslich** werden unter dem Begriff der Partizipation unterschiedliche Vorstellungen darüber behandelt, wie moderne Verwaltungs- und Planungsaktivitäten gesteuert werden können bzw. müssten.

Das vorliegende Kapitel nimmt diesen dritten Zugang als Ausgangspunkt und bietet eine analytische Übersicht zu unterschiedlichen Partizipationsverständnissen wie sie im Kontext der räumlichen Entwicklung und Planung vorherrschend sind. Dies lässt sich in erster Linie dadurch begründen, dass in der Logik des Prozessablaufes, die Klärung der Zweck- und Zielorientierung des Partizipationsprozesses am Anfang steht und somit von zentraler Bedeutung für die Beantwortung aller weiteren operativen Fragen bspw. methodischer Art darstellt. Wird dieser Punkt ungenügend bearbeitet, wird es unweigerlich zu Missverständnissen und Behinderungen im weiteren Prozess kommen.

Unterschiedliche aktuelle Entwicklungen führen dazu, dass in allen gesellschaftlichen Bereichen und wissenschaftlichen Disziplinen eine erhöhte Sensibilität für die Partizipation der Bevölkerung vorhanden ist. Aufgrund dieser relativ neuen Diskussion existieren zahlreiche unterschiedliche Vorstellungen und Verständnisse über Form, Zweck und Reichweite von Partizipation in der Stadtentwicklung. Im Folgenden wird auf ausgewählte disziplinäre Zugänge verwiesen, die jeweils unterschiedliche Partizipationsverständnisse propagieren[2]. Diese Verständnisse sind Ausdruck einer jeweils spezifischen normativen Haltung, welche massgeblich Auswirkungen auf die methodische Ausgestaltung sowie die Konstitution und Ergebnisse sozialer Prozesse haben.

Eine Analyse der Partizipationsverständnisse gibt Einblick in die Machtbeziehung zwischen den beteiligten (oder eben nicht beteiligten) Akteuren und zeigt auf, welche Gruppen wie viel Einfluss auf Planungs- und Entscheidungsprozesse nehmen können. Ob beispielsweise von Partizipation als Beteiligung (hierarchisch Beziehung) oder als Teilhabe (egalitäre Beziehung) gesprochen wird, ist Ausdruck der beabsichtigten bzw. geforderten Machtverteilung zwischen den verschiedenen politischen, administrativen, privaten und zivilgesellschaftlichen Gruppen (mehr dazu in Kapitel 5). Zur Beschreibung der jeweiligen Machtverhältnisse lassen sich folgende vier Aspekte unterscheiden:

- **Ziel und Zweck von Partizipation** (ZIELE),
- **Rolle der Bevölkerung** (AKTEURE),

[2] Die im vorliegenden Bericht vorgestellten Partizipationsverständnisse beziehen sich explizit auf unterschiedliche **professionelle** Zugänge, die in Prozessen der Stadtentwicklung von Bedeutung sind. Die Perspektive der Bevölkerung wird bewusst nicht miteinbezogen, da es sich dabei um einen alltagsbezogenen Zugang handelt. Auch kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Sicht der Bevölkerung einer oder mehreren Disziplinen gegenübergestellt werden kann, da im Gegensatz zu Disziplinen, die zu einer bestimmten Wissenstradition gezählt werden können, sich die Bevölkerungsperspektiven nicht auf einen einheitlichen Ansatz zurückführen lassen.

- **Verhältnis informeller Partizipationsverfahren zu formalen Prozessen und Strukturen** des politisch-administrativen Systems (STRUKTUREN).
- Die **Herausforderungen im öffentlichen Raum**, wie sie aus der jeweiligen Disziplin/Profession am dringendsten wahrgenommen werden, stellen eine weiterer wichtige Grundlage dar, um zu erkennen, über welche Themenfelder/Inhalte im Partizipationsprozess diskutiert wird bzw. werden kann (DISKUSSIONSTHEMEN).

In Kapitel 4.3 werden die jeweiligen Partizipationsverständnisse anhand dieser Aspekte ausführlich beschrieben. Dort findet sich auch das entsprechende Literaturverzeichnis.

Die einzelnen Zugänge zur Partizipation auf einen Blick
Die unterschiedlichen Zugänge zur Partizipation bzw. die Positionen und Diskussionen in den einzelnen Disziplinen zur Partizipation lassen sich im Folgenden als unterschiedliche Partizipationsverständnisse zusammenfassen:

1. In der **Politikwissenschaft** zielt Partizipation auf eine Demokratisierung der politischen Prozesse, um die Legitimation und die Gemeinwohlorientierung politischer Entscheidungen zu stärken. Hauptaufgabe der Politik im Partizipationsprozess ist das Herbeiführen von legitimen politischen **Entscheidungen**.
2. In den **Kunst- und Kulturwissenschaften** erhält die Partizipation die Funktion der Thematisierung von Bedürfnissen und Problemlagen in der Öffentlichkeit (sichtbar machen). Ihre Hauptaufgabe im Partizipationsprozess ist die Förderung von **Aneignungsprozessen** im öffentlichen Raum, um dadurch gemeinsame Öffentlichkeiten zu schaffen.
3. Aus **diskurstheoretischer Perspektive** ermöglicht die Partizipation einen Lernprozess, welcher die Beteiligten dazu befähigt, sich über komplexe Fragestellungen zu verständigen und dadurch gesellschaftlichen Wandel zu gestalten. Im Zentrum von Partizipationsprozessen diskursiver Art steht der **Austausch** zwischen den Beteiligten.
4. Mit Bezug zu **rechtlichen Grundlagen** dient Partizipation dazu, die Rechte und Gleichbehandlung der Betroffenen zu gewährleisten, deren Interessen angemessen zu berücksichtigen und Transparenz von staatlichen Entscheidungen zu ermöglichen. Hauptaufgabe des Rechts ist das **Regeln** des Partizipationsprozesses auf der Basis gesetzlicher Grundlagen.
5. In der **Sozialen Arbeit** beschreibt Partizipation einen Handlungsansatz, Menschen zur politischen Einflussnahme zu befähigen und sie für die eigentätige Verbesserung ihrer Lebensumstände zu aktivieren. Ihre Hauptaufgabe im Partizipationsprozess ist das **Unterstützen** benachteiligter Bevölkerungsgruppen.
6. In der **Planungsdisziplin** meint Partizipation die Einbindung verschiedenster Akteure in den Planungs- und Entwicklungsprozess, mit dem Ziel, den Planungsprozess wie das Planungsergebnis zu optimieren und eine bedarfsgerechte Planung zu gewährleisten. Hauptaufgabe der Planenden im Partizipationsprozess ist die **Führung und Koordination des Planungsprozesses**.
7. Aus **verwaltungswissenschaftlicher Perspektive** meint Partizipation die Berücksichtigung der Interessen, Bedürfnissen und Kompetenzen der Bevölkerung für mehr Zufriedenheit und Bürgernähe im Verwaltungshandeln und verbesserte Dienstleistungen, seien sie nun einseitig vom Staat oder in Koproduktion mit anderen Akteuren erbracht. Die Hauptaufgabe der Verwaltung im Partizipationsprozess ist das **Steuern** der Aktivitäten aller Beteiligten.

Bei den vorgestellten Partizipationsverständnissen handelt es sich um **idealtypische Darstellungen**, die sich in der Praxis häufig verknüpft wieder finden. Die **Unterscheidung** soll dazu dienen, ein **Bewusstsein für verschiedene Zugänge zur Partizipation entwickeln** und auch die eigene Sichtweise zu reflektieren. Aus analytischer Perspektive kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die dargelegten Partizipationsverständnisse sowohl innerhalb als auch zwischen den Disziplinen deutliche Unterschiede aufweisen. Dies ist eine zentrale Erkenntnis, die es insbesondere bei der professionellen interdisziplinären Zusammenarbeit in kooperativen

Prozessen zu berücksichtigen gilt. Abgesehen von den jeweils sehr subjektiven Erwartungen der an der Partizipation beteiligten Personen kann das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Verständnisse ein zentraler Faktor für den Verlauf, das Ergebnis sowie die Bewertung des Erfolgs des Partizipationsprozesses darstellen.

In der folgenden Darstellung sind die jeweiligen Ansätze zusammenfassend und nach professionellem Zugang gesondert dargestellt:

Abb. 1: Sieben Partizipationsverständnisse

Eigene Darstellung

Erläuterung:
Die Begriffe in Grossbuchstaben innerhalb der Kreise stehen für die jeweilige Hauptaufgabe der Disziplin innerhalb eines Partizipationsprozesses.

Der Kernsatz innerhalb der Kreise umschreibt jeweils die wichtigsten Ziele für die Partizipation aus der Sicht des jeweiligen Verständnisses.

4.2 Relevanz, Nutzen und Transfer in die Partizipations-Praxis

Die Übersicht zu den unterschiedlichen Partizipationsverständnissen dient Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern wie auch Verantwortlichen für Partizipationsprozesse als Reflexionshilfe. Diese ermöglicht das Einnehmen von unterschiedlichen Blickwinkeln auf Partizipation, nämlich:

Der Blick nach innen:

- Welchen Perspektiven kann ich mich zuordnen?
- Welche Ziele verfolge ich mit der Initiierung eines Partizipationsprozess?
- Welche Konsequenzen haben die Antworten zu den ersten beiden Fragen auf die Ausgestaltung des Partizipationsprozesses?
- Welche Folgen haben die Antworten auf die vorhergehenden Fragen auf die Ergebnisse bzw. auf die Bewertung des Erfolgs?

Der Blick nach aussen:

- Welche Ziele könnten die anderen beteiligten Akteure verfolgen?
- Welche Erwartungen haben die anderen beteiligten Akteure an den Partizipationsprozesses?
- Welche Konsequenzen ergeben sich daraus?

Der Blick dazwischen:

- Wie wirken sich unterschiedliche Zugänge auf die Ausgestaltung des Partizipationsprozesses aus?
- Wo gibt es unterschiedliche Haltungen?
- Wo könnten allfällige Konflikte entstehen?
- Wo existiert ein gemeinsamer Nenner?

Das Kennen und Reflektieren unterschiedlicher Partizipationsverständnisse hat folgende Relevanz bzw. konkreten Nutzen für die Praxis:

- Unterschiedliche Zugänge zur Partizipation führen häufig zu Konflikten zwischen den Beteiligten. Ist man sich dessen im Vorneherein bewusst, kann besser darauf reagiert werden. Eine Klärung der vorhandenen Partizipationsverständnisse bspw. an einer Kick-Off Veranstaltung kann mögliche Konflikte verhindern.
- Eine klare Zielformulierung zu Beginn eines Partizipationsprozesses ist notwendig, um die Ergebnisse auf ihre Wirkung hin zu beurteilen. Die Zielformulierung ist dabei abhängig vom jeweiligen disziplinären Zugang. Die Kenntnis über unterschiedliche Verständnisse hilft, präzise und realistische Ziele zu formulieren.
- Der jeweilige disziplinäre Zugang zur Partizipation hat entscheidende Auswirkungen auf die Auswahl von Setting, Methode, Zielgruppe, etc.

4.3 Die Partizipationsverständnisse im Detail

1 Partizipation in der Politikwissenschaft

In den Politikwissenschaften werden seit längere Zeit Fragen der politischen Teilhabe in modernen Gesellschaften diskutiert, wobei in gewisser Weise auch von einer Krise der repräsentativen Demokratie gesprochen werden kann. Als Kennzeichen einer solchen Krise wird der Vertrauens- und Legitimationsverlust bestehender Institutionen des repräsentativen Systems (Parlament, Parteien, Wahlen, Regierung, etc.) identifiziert (Kleinert 2012). Gleichzeitig haben neben der verfassungsrechtlich verankerten politischen Partizipation, welche die Teilnahme an formalen Wahl- und Entscheidungsprozessen umfasst (Vetter 2008), informelle Partizipationsformen an Bedeutung für die Ausgestaltung einer demokratischen Gesellschaft gewonnen. Ein Nebeneinander von politischer Abstinenz auf der einen und Bereitschaft zu politischem Protest auf der anderen Seite ist typisch für die heutigen Demokratien Europas (Kleinert 2012).

DISKUSSIONSTHEMEN: Herausforderungen in öffentlichen Räumen aus politikwissenschaftlicher Perspektive

Öffentliche Räume werden im beschriebenen demokratischen Spannungsfeld immer häufiger **Gegenstand von Konflikten zwischen staatlichen Instanzen und der Bevölkerung**. Wie der umstrittene Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofs exemplarisch aufzeigt, kann sich gerade an baulichen Grossprojekten, welche den städtischen Freiraum betreffen und dadurch das Stadtbild nachhaltig verändern, Empörung und Unmut über die öffentliche Stadtentwicklung entzünden, was wiederum in **politischem Protest** in öffentlichen Räumen zum Ausdruck kommt. Öffentliche Räume bzw. die in ihnen ausgefochtenen Auseinandersetzungen besitzen dabei **Symbolcharakter für gesellschaftliche Konflikte im urbanen Kontext**. Partizipation in der Planung, Gestaltung und Nutzung öffentlicher Räume bietet deshalb aus politikwissenschaftlicher Sicht die Möglichkeit, das **Verhältnis zwischen Staat und Bevölkerung demokratischer** zu gestalten.

Die Perspektive der Politikwissenschaften auf Partizipation lässt sich nach folgenden Unterverständnissen differenzieren (vgl. Unterkapitel):

- Partizipation als Interessensausgleich
- Partizipation in einer konfliktorientierten Demokratie
- Partizipation als Legitimation staatlichen Handelns

1a Partizipation für Gemeinwohl durch Interessensausgleich

Ausgangslage

Ausgehend von einem deliberativen Verständnis (deliberare (lat.) = erwägen, überlegen…) stellen der freiwillige **Dialog zwischen gleichberechtigten Akteuren** sowie das **gemeinsame Erörtern und Abwägen** der diskutierten Sachverhalte das zentrale Element einer Demokratie dar (Kuder 2012). Ausgangspunkt dieses Verständnisses ist die Annahme, dass die Gesellschaft in ihrer Vielfalt ein Gesamtes darstellt und auf der Basis der **Anerkennung pluralistischer Interessen** ein rationaler Konsens gefunden werden kann (Vodoz 2013).

ZIEL: Partizipationszweck

Der Zweck von Partizipation besteht aus deliberativer Sicht daraus, über die offene Diskussion und rationale Bewertung verschiedener Interessenlagen einen **Konsens** zu beschliessen, der für alle Beteiligten die bestmögliche Lösung darstellt. Im Gegensatz zum Mehrheitsprinzip bezweckt das Konsensprinzip, dass nicht Einzelinteressen sondern das **Gemeinwohl** repräsentiert wird (Oppermann und Langer 2002). Ziel ist die Überwindung der Gegensätze, das **Verhindern von Konflikten** und das Finden einer gemeinsamen Antwort für zukünftige Gesellschaftsfragen (Kuder 2012). Damit zusammenhängend zielt Partizipation auf die Schaffung von Legitimität für gemeinsam gefundene Lösungen sowie eine Steigerung der Qualität der Ergebnisse.

AKTEURE: Rolle der Bevölkerung

Grundbedingungen der Partizipation als Interessensausgleich ist die **gleichberechtigte Teilnahme von Akteuren aus allen sozialen Milieus** und gesellschaftlichen Bereichen (Wirtschaft, Staat, Zivilgesellschaft). Die partizipierenden Personen sollen ein **repräsentatives Abbild der Gesamtgesellschaft** darstellen und die Argumente stellvertretend für ihr Milieu/ihre soziale Gruppe einbringen (Kuder 2012). Einseitige Orientierung an Lobbyinteressen gilt es zu vermeiden. Nach dieser Auffassung handelt es sich bei partizipativen Verfahren um einen freiwilligen, politischen Austausch zwischen der öffentlichen Hand und den Mitgliedern der Zivilgesellschaft (Einzelpersonen und/oder Kollektive) (Vodoz 2013). Generell können im Dialog alle Gesellschaftsfragen verhandelt werden; notwendig ist jedoch die Zustimmung aller Beteiligten für gewisse Grundsätze der Partizipation und gesellschaftliche Werte (z.B. Demokratie, Nachhaltigkeit, etc.). Die Bürgerinnen und Bürger werden als gleichberechtigte Teilnehmer am politischen Aushandlungsprozess wahrgenommen. Im Vordergrund stehen jedoch nicht ihre eigenen Interessen oder Bedürfnisse, sondern ihre Fähigkeit und Bereitschaft, im Rahmen eines delibe-

rativen Prozesses, die bestmögliche Lösung für das Gemeinwohl zu erkennen. In Sinne eines Demokratieverständnisses, welches das Gemeinwohl der Gesellschaft in den Vordergrund rückt, vertreten die Beteiligten nicht ihre subjektiven Anliegen sondern sind als **Bestandteil eines Ganzen** zu verstehen.

STRUKTUREN: Verhältnis zu formalen Planungs- und Entscheidungsprozessen
Partizipative Verfahren stellen eine **Ergänzung zu formal-demokratischen Prozesse** dar. Es ist die Aufgabe der administrativen Entscheidungsträger, die Ergebnisse des Partizipationsprozesses in die politischen wie rechtlichen Institutionen formaler Art zurückzuführen. Dies bedeutet, dass sich Partizipationsverfahren an den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen sowie an der kommunalen Entscheidungshoheit zu orientieren haben (Kuder 2012). Da die Festlegung der Rahmenbedingungen und Verfahren sowie die Verwendung der Resultate in der Kompetenz der öffentlichen Hand liegen, handelt es sich in dieser Form um ein **top-down gesteuertes Partizipationsverfahren**. Dies bedeutet, dass die Verwaltung entscheidet, welche Themen der Partizipation öffentlich diskutiert werden und welche nicht (Fritsche 2011). **Partizipationspolitik** beinhaltet dabei die absichtsvolle Ausgestaltung des Partizipationsarrangements durch die verantwortlichen Akteure aus dem politisch-administrativen System sowie die Steuerung des Partizipationsprozesses.

1b Partizipation in einer konfliktorientierten Demokratie

Ausgangslage
Partizipation im Sinne von **Konfrontation ist eine zentrale Grundlage für eine effektive demokratische Praxis**. Ausgangspunkt eines solchen Verständnisses ist die Annahme, dass in der Gesellschaft widersprüchliche Interessen und Bedürfnisse existieren, die nicht in einem Konsens zusammengeführt werden können. Vielmehr führe das Suchen nach einem Interessenausgleich unweigerlich zur Verschleierung von vorhandenen Widersprüchen in der Gesellschaft und somit zur Radikalisierung der nicht-integrierten Gesellschaftsmitglieder (z.B. Terrorismus, Rechtsextremismus). Ein partizipativer Konflikt ist somit zentral, um die **Integration der Gesellschaft** zu garantieren (Mouffe 2007).

ZIEL: Partizipationszweck
Im Sinne einer konfliktorientierten Demokratie meint Partizipation die Schaffung einer **Sphäre des öffentlichen Wettstreits**, in der über unterschiedliche Wirklichkeitskonzeptionen und Interessen offen gestritten werden kann. Ziel ist nicht die Überwindung von Gegensätzen, sondern mit Hilfe von entsprechenden Institutionen die **Artikulation der Gegensätze** zu ermöglichen und damit auf politischem Wege die **bestehenden Machtverhältnisse zu thematisieren und umzugestalten** (Mouffe 2007).

AKTEURE: Rolle der Bevölkerung

Partizipation in einer konfliktorientierten Demokratie umfasst die Beteiligung aller Gesellschaftsmitglieder unabhängig von ihrer Interessenlage. Zentral ist die Annahme, dass **kein Standpunkt illegitim** ist, scheint er noch so radikal oder befremdend. Dementsprechend sollten möglichst viele unterschiedliche Meinungsträger partizipieren. Insbesondere **Minderheiten**, deren Interessen den Mehrheitsvorstellungen widersprechen, sind dazu aufgefordert, sich in den öffentlichen Wettstreit einzubringen. Das politisch-administrative System ist dazu verpflichtet, alle Akteure in die Konfliktaustragung einzubinden. Bürgerinnen und Bürger werden somit als **aktive Teilnehmer am politischen Aushandlungsprozess** verstanden. Ihre Kompetenz liegt in der Artikulation der eigenen Interessenlage gegenüber anderen Akteuren.

STRUKTUREN: Verhältnis zu formalen Planungs- und Entscheidungsprozessen
Partizipation in einer konfliktorientierten Demokratie findet ihre Legitimität nicht in der Anpassung an vorgegebene formale Planungs- und Entscheidungsprozesse. Vielmehr können gerade

diese zum **Objekt des Aushandlungsprozesses** werden, wenn sie beispielsweise die konfliktthafte Austragung von gegensätzlichen Standpunkten verunmöglichen. Das politisch-administrative System ist aufgefordert, die **formalen Prozesse soweit zu öffnen, dass eine Konfliktaustragung möglich wird**.

1c Partizipation als Legitimation staatlichen Handelns

Ausgangslage
Nach der Schweizer Verfassung gilt der Grundsatz der Volkssouveränität: Die Legitimität staatlichen Handelns ergibt sich aus der Berufung auf das Volk (z.B. Wahlen oder Volksabstimmungen). Aufgrund der **Zunahme der gesellschaftlichen Differenzierung** existiert heute jedoch ein Widerspruch zwischen der Regierung, welche eine Mehrheit vertritt, und der Bevölkerung, die aus lauter Minderheiten besteht (Kuder 2012). Die Wahrscheinlichkeit, dass sich dieser Widerspruch vermehrt in **bürgerschaftlichen Protestaktionen** artikuliert, nimmt deshalb zu. Aus diesem Grund sind die gewählten Regierungen aufgefordert, die Legitimität ihres Handelns nicht alleine durch ihre demokratische Wahl vorauszusetzen, sondern sich diese durch ihr Handeln immer wieder neu zu erarbeiten (Maier 2011). Partizipative Verfahren stellen eine mögliche Strategie dar, **Legitimation für staatliches Handeln** zu erwerben.

ZIEL: Partizipationszweck
Partizipative Verfahren sollen staatlichem Handeln **Legitimität** verschaffen, indem sie die Interessen der Regierten an die politischen Entscheidungen (ausserhalb von Wahlen) rückkoppeln und **Vertrauen** in das politisch-administrative System schaffen. Zweck der Partizipation ist die **Gewährleistung von Responsivität zwischen Staat und Bevölkerung** sowie der Steigerung von Effizienz und Effektivität staatlicher Massnahmen (Vetter 2008).

AKTEURE: Rolle der Bevölkerung
Partizipation als Legitimation staatlichen Handelns zielt vor allem auf die Einbindung der sog. **Gegenöffentlichkeiten**. Diese bilden sich im Zuge von Widerständen aus Bevölkerung und Zivilgesellschaft und äussern sich in der Form von Protestaktionen (Maier 2011). Häufig handelt es sich dabei um eine kritische Masse an aktiven Widerständlern mit einem organisierten Kern. Aufgabe der Partizipation ist es, die Standpunkte und Forderungen solcher Interessensgruppen in die politischen Prozesse miteinzubeziehen. Im Vordergrund stehen hier die Bevölkerungsmitglieder als **politischer Auftraggeber** des politisch-administrativen Systems. Über die Teilnahme am Partizipationsprozess nehmen sie insofern auf die Planungs- und Entscheidungsprozesse Einfluss, als dass sie das von ihren Vorstellungen abweichende staatliche Handeln korrigieren. Mit der abschliessenden **demokratischen Zustimmung** zu den Resultaten des korrigierten Planungsprozesses wird der Auftrag an Politik und Verwaltung zur Erfüllung der Staatsaufgaben bestätigt.

STRUKTUREN: Verhältnis zu formalen Planungs- und Entscheidungsprozessen

Damit die Partizipation die Legitimation staatlichen Handelns stützen kann, zielt sie auf die Integration der widerstreitenden Interessenlagen in die formalen Entscheidungsprozesse. Volksabstimmungen oder andere **formale Entscheidungsformen bilden häufig den Abschluss des partizipativen Verfahrens**, um die Legitimität des staatlichen Handelns erneut herzustellen (Maier 2011).

2 Partizipation in den Kunst- und Kulturwissenschaften

Während bis zur Moderne eine klare Trennlinien zwischen den Kunst- und Kulturschaffenden und den Rezipienten ihrer Werke bestand, hat sich seit den 1960er Jahren die Kunstproduktion dahingehend gewandelt, als dass einerseits Kunst und Kultur an neuen Orten (und nicht mehr nur im Museum oder im Theater) produziert wird und andererseits ein stärkerer **Austausch zwischen Kunst- und Kulturschaffenden und ihren Rezipienten** stattfindet (Schimkat 2003).

In diesem Kontext wurde insbesondere der öffentliche Raum als Gegenstand wie Ausstellungsfläche für die künstlerische und kulturelle Praxis entdeckt. Mit der Entwicklung der Theorie der Ortsspezifität in den 70er Jahren beginnen die Kunst- und Kulturschaffenden sich zunehmend an den ortsspezifischen Gegebenheiten zu orientieren, um das Werk für die Allgemeinbevölkerung zugänglicher und verständlicher zu machen sowie unter dem Motto "Kunst für alle" die Bevölkerung in die Kunst- und Kulturproduktion vor Ort miteinzubeziehen. In den 1980er Jahren entsteht als Gegenreaktion auf die Instrumentalisierung der Kunst- und Kulturproduktion als Standortfaktor des Stadtmarketings ein Bewusstsein für eine **gesellschaftskritische Praxis des Kunst- und Kulturschaffens**, welche sich mit Hilfe von partizipativen und interventionistischen Formen kritisch mit sozialen und politischen Kontexten auseinandersetzt und diese öffentlich thematisiert (Lewitzky 2005). Diese neuen Kunst- und Kulturformen sind geprägt durch **Kommunikation**: Sie wollen gesellschaftliche Themen sichtbar machen und Diskussionen auslösen, einen Dialog zwischen Bevölkerungsgruppen fördern und einen öffentlichen Diskurs ermöglichen.

DISKUSSIONSTHEMEN: Herausforderungen in öffentlichen Räumen aus kunst- und kulturwissenschaftlicher Sicht

Seit den 1970er Jahren erfahren die politischen, ökonomischen und sozialen Bedingungen öffentlicher Räume stärkere Aufmerksamkeit in den Kunst- und Kulturwissenschaften (Hauser 2007). Im Vordergrund steht dabei eine **Urbanismuskritik**, welche die städtischen Veränderungen dieser Zeit als Krise für den Zusammenhalt der Gesellschaft wahrnimmt und zu einer stärkeren Demokratisierung städtischer Prozesse auffordert. Die Kritik der Kunst- und Kulturschaffende bezieht sich auf die zunehmende Homogenisierung und Fragmentierung des öffentlichen Raumes und sie sehen sich deshalb in der Verantwortung, aktuelle Zustände städtischer Freiräume zu beschreiben und die daran sichtbaren urbanen Veränderungen wie **Segregation und Ausschluss benachteiligter Bevölkerungsgruppen** kritisch zu thematisieren.

Ausgangslage

Unter den Vorzeichen einer **modernen Kunst- und Kulturproduktion** (s.o.) gewinnt auch das partizipative Kunst- und Kulturschaffen an Bedeutung (Hauser 2007), in welchem die Hierarchien zwischen Kunstschaffenden und Betrachtenden aufgehoben wird und das Werk gemeinschaftlich entsteht (Schimkat 2003). Partizipative Kunst und Kultur fusst auf dem Wunsch nach Demokratisierung und Veränderung gesellschaftlicher Strukturen.

ZIEL: Partizipationszweck

Partizipation als kreativer Akt im öffentlichen Raum versteht Kunst oder Kultur weder als Standortfaktor zur Belebung öffentlicher Räume noch als reine Freizeitbeschäftigung. Künstlerische bzw. kulturelle Aktivitäten sollen dazu genutzt werden, der Bevölkerung zu ermöglichen, sich den öffentlichen Raum anzueignen, um ihre **Bedürfnisse und Probleme in der Öffentlichkeit zu thematisieren** und gegenüber der herrschenden-öffentlichen Meinung auch zu vertreten. Aus dieser Perspektive werden öffentliche Räume als Orte des Diskurses und der Meinungsbildung verstanden (Lewitzky 2005). Im Vordergrund steht die **öffentliche Thematisierung der Lebenswelt unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen**, insbesondere derjenigen, die in anderen Kontexten keine Öffentlichkeit erfahren können (Lewitzky 2005; Schmikat 2003). Es handelt sich somit um eine "oppositionelle Aneignungspraxis" (Lewitzky 2005) für gesellschaftliche Veränderungen hin zu mehr öffentliche Teilhabe benachteiligter Bevölkerungsgruppen. Die kulturelle Entwicklung von Individuen wird somit als einen demokratischen Prozess betrachtet (Lewitzky 2005). Ein weiterer wichtiger Aspekt von Partizipation als Kunstintervention im öffentlichen Raum ist die **Bildung von kulturellem Kapital und die Nutzung kreativer Potentiale der Bevölkerung für die Verbesserung ihrer Lebenssituation** (Lewitzky 2005). Schliesslich sollten partizipative Kunstprojekte im öffentlichen Raum die **Kommunikation zwischen den Anwohnenden/Beteiligten** stärken, ihr kritisches Bewusstsein für die eigene Lebenslage zu fördern und sie darin unterstützen, ihre Interessen zu organisieren. Parallel zu den Kunst- und Kulturwissenschaften erkennen auch andere Disziplinen wie bspw. die Soziokultur die Möglichkeiten partizipativer kultureller Praxis für die Aneignung öffentlicher Räume und die Teilhabe am städ-

tischen Leben. Auch hier stellt die Kommunikation im und über den öffentlichen Raum ein zentraler Aspekt der Arbeit dar.

AKTEURE: Rolle der Bevölkerung
Die Partizipation als Kunstintervention im öffentlichen Raum zielt auf den Miteinbezug der Wohnbevölkerung vor Ort, und dabei vor allem **benachteiligter Bevölkerungsgruppen**. Im Vordergrund stehen dabei auf der einen Seite die Lebenslagen und -verhältnisse der Bevölkerung und auf der anderen Seite aktuelle Entwicklungen der Städte und insbesondere ihrer öffentlichen Räume; die beteiligten Bevölkerungsgruppen werden in erster Linie als **Betroffene von urbanen Ausgrenzungstendenzen** in den Partizipationsprozess integriert. Die Aufgabe der Kunst- und Kulturschaffenden ist es, bei den Betroffenen ein **kritisches Bewusstsein** zu schaffen und sie für die Veränderung ihrer Lebensumstände zu mobilisieren.

STRUKTUREN: Verhältnis zu formalen Planungs- und Entscheidungsprozessen
Da sich die partizipative Kunst- und Kulturproduktion als Gegenspieler staatlicher wie ökonomischer Entscheidungsträgerinnen und -träger versteht, ist eine Integration der partizipativen Aktivitäten in formale Prozesse nicht vorgesehen. Vielmehr geht es um eine **Gegenüberstellung herrschender Strukturen und benachteiligter Lebenswelten**. Die Veränderung soll deshalb nicht über die vorhandenen Kanäle erfolgen, sondern über eine **Sensibilisierung der Gesamtbevölkerung** für die Themen und Anliegen der Benachteiligten.

3 Partizipation in der Diskurstheorie

Ausgangslage
Mit der systematischen Evaluierung von Partizipationsprozessen in den letzten Jahren wurde deutlich, dass die Wirkungen der Partizipation nicht nur an den konkreten Endresultaten ersichtlich wurden, sondern ebenso die eingetretenen **Interaktions- und Lernprozessen der beteiligten Akteure als Resultat** der Partizipation untersucht werden können (Müller 2010). Aus dieser Forschungspraxis etablierte sich der Anspruch, partizipative Verfahren als diskursive Lernprozesse zu organisieren.

DISKUSSIONSTHEMEN: Herausforderungen in öffentlichen Räumen aus diskurstheoretischer Sicht
Der diskursive Ansatz korrespondiert mit der öffentlichen Wahrnehmung, dass die aktuellen Themenstellungen in öffentlichen Räumen eine **erhöhte Komplexität** aufweisen und deshalb deren Bearbeitung keine einfache Lösungen sondern eine intensive und ganzheitliche Auseinandersetzung bedürfen. Im Konkreten sind hier die **Zunahme der unterschiedlichen Nutzungsansprüche** an den öffentlichen Raum sowohl von der Bevölkerung als auch von unternehmerischer Seite zu nennen; im gesamtgesellschaftlichen Kontext verweisen diese Entwicklungen auf Fragen zur generellen **Produktion städtischer Wirklichkeiten vor dem Hintergrund von Pluralisierung und Individualisierung**. Der öffentliche Diskurs stellt dafür eine angemessene Möglichkeit dar.

ZIEL: Partizipationszweck
Partizipationsverfahren stellen eine Plattform dar, auf welcher ein **organisierter Dialog und kollektive Lernprozesse** zwischen verschiedenen Akteuren stattfinden können. Indem die beteiligten Akteure ihre jeweilige Interpretation der sozialen Wirklichkeit einbringen und diskutieren, kommt es zur **Generierung von neuem kollektivem Wissen über die gemeinsame soziale Wirklichkeit**. Im Kontext der räumlichen Entwicklung des Stadtraums meint dies die diskursive Analyse der Art und Weise, wie der Stadtraum gestaltet wird, und darauffolgend die **Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses**, wie dies in Zukunft geschehen soll (Witthöft 2010). Partizipation ist somit die Grundbedingung einer lernenden Gesellschaft und damit auch die Basis für einen **gesellschaftlich ausgeglichenen sozialen Wandel** (Oppermann und Langer 2002, Gohl und Wüst 2008). Gleichermassen wird partizipativen Verfahren die Funktion einer **politischen Sozialisationsinstanz** zugesprochen, da sie das Demokratieverständnis

sowie eine langfristige Partizipationsbereitschaft fördern und das Vertrauensverhältnis zwischen den Akteuren (insb. zwischen Bevölkerung und Politik) verbessern können (Lüttringhaus 2000, Fatke und Niklowitz 2003, Pfenning und Benighaus 2008).

AKTEURE: Rolle der Bevölkerung
Partizipation verstanden als Diskursplattform richtet sich an alle soziale Gruppen, wobei insbesondere dem Austausch zwischen Experten und Bevölkerung besondere Bedeutung zugemessen wird. Im Zentrum steht die **Verknüpfung von bisher unverknüpften Akteuren** (Pauli o.A.). Da es sich vornehmlich um eine Debatte von Sachfragen zur lokalen wie regionalen Stadtplanung und -entwicklung handelt, beteiligen sich vor allem thematisch Interessierte an solchen Verfahren (Pfenning und Benighaus 2008).

Das Verständnis von Partizipation als diskursiver Lernprozess lässt zwei unterschiedliche Interpretation der Rollen der Bevölkerung zu: Einerseits wird Partizipation als **Interaktion zwischen gleichermassen kompetenten Akteuren** verstanden, die jeweils ihr eigenes Expertenwissen in die Diskussion einbringen. Die unterschiedlichen Wahrnehmungen der sozialen Wirklichkeiten sind gleichwertig. Andererseits lässt die Betonung der **Gegenüberstellung von Experten und Laien** darauf schliessen, dass Bürgerinnen und Bürger nicht als gleichberechtigte Partner sondern als **Bildungssubjekte** wahrgenommen werden. Aus dieser Sicht lassen sich partizipative Verfahren eher als Prozesse der einseitigen Wissens- oder Kompetenzvermittlung denn als Wissensgenerierung umschreiben.

STRUKTUREN: Verhältnis zu formalen Planungs- und Entscheidungsprozessen
Aufgrund der **Prozessorientierung** steht in diskursiven Partizipationsverfahren die Entscheidungsfindung nicht im Vordergrund. Der Generierung von Wissen wird mehr Bedeutung zugemessen als der Interessenartikulation und -durchsetzung (Pauli o.A.). Dementsprechend ist auch die Einbindung des Partizipationsverfahrens in formale Prozesse zweitrangig. Betrachtet man Partizipation als diskursiven Lernprozess ergibt sich jedoch eine **indirekte Einbindung ins politische System über die individuellen und kollektiven Lernprozesse der Beteiligten**. Die im Diskurs erarbeitete Kultur gemeinsamen Handelns kann so sowohl über innerbehördliche Kommunikationswege als auch über die formalen Partizipationsprozesse in das politisch-administrative System getragen werden (Witthöft 2010).

4 Partizipation in den Rechtswissenschaften

Ausgangslage
Die gesetzlichen Grundlagen in der Schweiz sehen vor, dass die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen unterrichten und dafür sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann (Bundesgesetz über die Raumplanung 2014). Auf kantonaler Ebene ist die formelle Einsprache gegen Bauvorhaben geregelt. Schliesslich besteht in einem direktdemokratischen System wie der Schweiz stets auch die Möglichkeit, über eine Initiative oder das Ergreifen des Referendums auf staatliches Handeln Einfluss zu nehmen. Während die genannten **Rechtsgrundlagen der formellen politischen Partizipation** zuzurechnen sind, gibt es nur selten gesetzliche Grundlagen für die informelle Mitwirkung (vgl. bspw. § 55 der Kantonsverfassung Basel-Stadt).

DISKUSSIONSTHEMEN: Herausforderungen in öffentlichen Räumen aus rechtlicher Sicht
Neue Ansprüche und Nutzungsformen öffentlicher Räume stellen die Gesetzgebung immer wieder vor neue Herausforderungen: Wie soll beispielsweise gesetzlich auf das Bedürfnis nach längeren Öffnungs- und Bespielungszeiten (Stichwort "24h-Gesellschaft") reagiert werden? Braucht es gesetzliche Anpassung für kommerzielle Nutzung öffentlicher Räume? Welchen Anspruch auf öffentlichen Grünraum kann die Bevölkerung angesichts steigenden Wohnungsdrucks auf der Basis bestehendem Rechts geltend machen? Aktuell wird das Recht insbesondere in seiner **Funktion als Ordnungs- und Kontrollinstanz** mobilisiert, um die unterschiedlichen Ansprüche an den öffentlichen Raum auszugleichen und Konflikte zu regeln. Bezogen auf

die partizipative Planung, Gestaltung und Nutzung öffentlicher Räume ist es aber auch seine Aufgabe, die **Planungsverfahren zu regeln bzw. zu legitimieren** und allgemein gesprochen die **soziale Herrschaft über den Stadtraum** zu organisieren (Pötzsch 2009).

ZIEL: Partizipationszweck
Aus rechtlicher Perspektive können unterschiedliche Gründe für die informelle Partizipation der Bevölkerung genannt werden. Erstens ist es aus juristischer Sicht zentral, dass der Bevölkerung die Möglichkeit geboten wird, vor der Rechtskräftigkeit eines Planes die eigenen Rechte wahren zu können (Rechtsschutz). Im Fokus steht hier der **Schutz der Rechte** aber auch die **Gleichbehandlung aller Betroffenen**. Zweitens bedarf jede planerische Festsetzung eine vorherige **Abwägung der Interessen** aller Betroffenen. Die Partizipation der Bevölkerung dient demnach dazu, deren Interessen zu erfahren (Informationsbeschaffung) und diese gegenüber anderen privaten wie öffentlichen Interessen abzuwägen (Selle 2013). Schliesslich ist der Staat dazu verpflichtet, die Bevölkerung angemessen über geplante Vorhaben zu informieren. Partizipation in diesem Sinne dient auch der **Transparenz von staatlichem Handeln**.

AKTEURE: Rolle der Bevölkerung
Im juristischen Kontext treten Bürgerinnen und Bürger als **Rechtssubjekte** auf. Sie haben einerseits die Möglichkeit, zur Wahrung ihrer Rechte auf gesetzliche Grundlagen Bezug zu nehmen. Andererseits sind sie verpflichtet, rechtlichen Bestimmungen nachzukommen. In den gesetzlichen Grundlagen wird häufig der Begriff der **Betroffenheit** verwendet: Die Bevölkerung ist (ausserhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Mitwirkung) dann in Planungsverfahren miteinzubeziehen, wenn sie in besonderem Masse von dem Vorhaben betroffen sind. Diese Formulierung bleibt bezogen auf die Reichweite der Themen offen. Grundsätzlich ist vorstellbar, dass jegliche baulichen Planungsvorhaben durch informelle Partizipationsverfahren ergänzt werden können.

STRUKTUREN: Verhältnis zu formalen Planungs- und Entscheidungsprozessen
Grundsätzlich sind aus rechtlicher Sicht Partizipationsverfahren nur dann verbindlich, wenn sie in die formalen Verfahrensschritte eingebunden werden; erst so erlangen sie auch **Rechtsgültigkeit**. Ist die informelle Mitwirkung gesetzlich vorgesehen, ist sie auch Bestandteil der formalen Planungs- und Entscheidungsprozesse. Handelt es sich beim partizipativen Prozess um einen Vorgang, der zwar gesetzlich nicht vorgeschrieben, jedoch aus juristischen Gründen angebracht ist (z.B. für die Abwägung der Interessen), ist es ebenfalls notwendig, die Ergebnisse des Partizipationsprozesses in die formalen Schritte miteinzubeziehen (Selle 2013). Der Grad der Einbindung der Bevölkerung in Planungs- und Entscheidungsprozesse ist aus rechtlicher Sicht jedoch dahingehend beschränkt, als dass in Systemen repräsentativer Demokratie die **Entscheidungsgewalt bei den vom Volk gewählten Vertreterinnen und Vertretern** liegt. Es ist demnach nicht möglich, diese Instanz mit informellen Partizipationsverfahren zu umgehen. Häufig beschränkt sich die Partizipation auf die angemessene **Information der Bevölkerung, wie sie auch gesetzlich vorgeschrieben ist**, bzw. nur auf diejenigen Themen, die rechtlich gesehen Spielräume für Diskussionen zulassen.

5 Partizipation in der Sozialen Arbeit

In ihren Grundsätzen bezieht sich die Profession der Sozialen Arbeit auf die Achtung der Menschenrechte und Menschenwürde. Dies umfasst neben dem Recht auf Selbstbestimmung, auf Gleichbehandlung, auf Integration und auf Ermächtigung (vgl. AvenirSocial 2010) ebenso das Recht auf Beteiligung: "Professionelle der Sozialen Arbeit sollen die volle Miteinbeziehung und Beteiligung der Menschen, die ihre Dienste nutzen, auf eine Art und Weise fördern, dass diese hinsichtlich aller Aspekte ihres Lebens entscheidungs- und handlungsfähig werden" (IFSW und IASSW 2004). Aus der Sicht der Sozialen Arbeit stellt Partizipation somit eines der zentralen Leitprinzipien in der Arbeit mit Einzelpersonen, Gruppen und Gemeinwesen dar.

DISKUSSIONSTHEMEN: Herausforderungen in öffentlichen Räumen aus sozialarbeiterischer Sicht

Aus sozialarbeiterischer Sicht stellen öffentliche Räume sowohl **Potential- als auch Konfliktträume** dar. Auf der einen Seite spielen die im Wohnumfeld gelegenen sowie in der Stadt verteilten öffentlichen Grün- und Freiräume eine zentrale Rolle, weil sie zahlreiche wichtige **Funktionen im Alltags- und Freizeitleben** übernehmen. Zu nennen sind bspw. Bewegung und Erholung, sozialer Austausch und Integration, Lernfeld insb. für Heranwachsende, etc. In benachteiligten Stadtgebieten ebenso wie in stark polarisierten Städten stellen öffentliche Räume jedoch auch Problemzonen dar, da sich häufig die sozialen Spannungen in den öffentlichen Raum verlagern und zu **Konflikten zwischen den unterschiedlichen Anspruchsgruppen** führen.

Öffentliche Räume stellen somit auch umkämpfte Räume dar, die aufgrund von **Segregations- und Verdrängungsprozessen** immer stärker zu exklusiven Orten werden, zu denen gerade benachteiligte Bevölkerungsgruppen jeweils nur eingeschränkten Zugang haben (Bsp. aufgewertete Strassenzüge für Shopping und Gastronomie). Öffentliche Räume bieten somit auch eine Möglichkeit für die Bevölkerung bzw. zivilgesellschaftliche Organisationen, auf die **sozialräumlichen Benachteiligung** aufmerksam und ihre Forderungen sichtbar zu machen (bspw. durch politische Aktionen oder öffentliche Veranstaltungen).

Dementsprechend stehen politische Handlungsfelder im Fokus, welche auf eine **Bearbeitung struktureller sozialer Probleme** zielen. Partizipation in diesem Sinne stellt ein zentraler Auftrag Sozialer Arbeit zur Lösung sozialer Probleme dar (Lüttringhaus 2000).

Die Perspektive der Sozialen Arbeit auf Partizipation lässt sich nach folgenden Unterverständnissen differenzieren (vgl. Unterkapitel):

- Partizipation als Aktivierung im lokalen Kontext
- Partizipation als Befähigung zur politischen Einflussnahme

5a Partizipation als Aktivierung im lokalen Kontext

Ausgangslage

Mit der zunehmenden **sozialen Polarisierung in den Städten** kommt es zur räumlichen Konzentration von sozialen Problemlagen in bestimmten Stadtteilen und Quartieren. Während Politik und Verwaltung bis in die 1990er Jahre darauf v.a. mit infrastrukturellen und baulichen Aufwertungen reagierte, setzt sie seit der Jahrtausendwende stärker auf soziale Massnahmen im Bereich der **Quartierentwicklung** (Alisch 2002). Quartierentwicklung als Teilbereich der Sozialen Arbeit konzentriert sich auf das Wohnquartier als Instanz sozialer Integration und zielt auf die **Aktivierung und Nutzung von im Quartier vorhandenen Ressourcen**, um die im Stadtteil vorhandenen erhöhten Anforderungen (Armut, Gewalt, soziale Isolation u.a.) zu bearbeiten (Alisch und Dangschat 1998). Zentrales Element der Quartierentwicklung ist die Partizipation der Quartierbevölkerung in lokalen Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen zur **Verbesserung der Lebensqualität im Stadtteil**.

ZIEL: Partizipationszweck

Partizipative Verfahren im Wohnquartier setzen an lokalspezifischen Problem- oder Fragestellungen an und beinhalten die dialoghafte Klärung, Entwicklung, Konkretisierung und Umsetzung von lokalwirksamen Lösungsvorschlägen und Projektideen. Zweck der Partizipation ist die Aktivierung der Quartierbevölkerung sowohl für Einzelmassnahmen als auch für die langfristige Entwicklung im Quartier. Dies gelingt einerseits über die **Aktivierung und Nutzung örtlicher Potentiale** (z.B. ehrenamtliches Engagement, Know-How u.ä.) und andererseits über den **Aufbau von selbsttragenden Bewohnerorganisationen oder Netzwerken**, die langfristig zur Stabilisierung des Stadtteils beitragen (Selle 2010). Partizipation im Sinne einer Aktivierung der Quartiersbevölkerung bezweckt langfristig die Entwicklung eines Verantwortungsbewusstseins der Bevölkerung gegenüber dem eigenen Stadtteil und liefert damit die Grundlage für die **eigenständige Lösung gemeinschaftlicher Aufgaben** (Hilfe zur Selbsthilfe) (Dangschat 2004,

Mayer 2004, Hanhörster und Reimann 2007). Ziel einer partizipativen Quartierentwicklung ist die Etablierung einer lokalen Partizipationskultur von unten (Staubach 2006).

AKTEURE: Rolle der Bevölkerung
Partizipation im Kontext der Quartierentwicklung fokussiert in erster Linie Problem- und Fragestellungen mit Bezug zur direkten Wohnumgebung. Dementsprechend richtet sich die Partizipation einerseits an **lokale Organisationen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft** und andererseits an die **ansässige Wohnbevölkerung**, wobei der Artikulation nicht organisierter Interessen besondere Aufmerksamkeit zukommt. Diese Aufgabe fällt sog. **Quartierbüros oder Stadtteilsekretariaten** zu, die zwischen den Interessen der privaten und staatlichen Akteure vermitteln (Mayer 2004). Sie sind darum besorgt, dass unterschiedliche Altersgruppen, Ethnien, Lebensstilorientierungen und Milieus am Partizipationsprozess beteiligt sind (bgmr Landschaftsarchitekten Berlin 2008).

Aus der Sicht der partizipativen Quartierentwicklung steuert die Verwaltung aus der Distanz und fördert eine dezentrale Aufgabenbewältigung (Staubach 2006), währenddessen die Bürgerinnen und Bürger als eigenständige Akteure agieren und ihre Ressourcen für die soziale Stabilisierung der Stadtteile einbringen können (Selle 2010). Die Bevölkerungsmitglieder werden als **Expertinnen und Experten vor Ort** betrachtet; ihre jeweils generations- und gruppenspezifischen Anforderungen und Erfahrungen stellen eine wichtige Ressource im Stadtquartier dar (bgmr Landschaftsarchitekten Berlin 2008). Eine notwendige Bedingung für eine funktionierende Quartierspartizipation stellt neben der Bereitschaft zur Kommunikation deren politische Unterstützung und finanzielle Absicherung durch die kommunale Regierung dar (z.B. Finanzierung des Quartierbüros, Aufnahme der Quartierentwicklung in Legislaturziele, Öffnung der gesamtstädtischen Planungsprozesse für Quartierorganisationen, etc.).

STRUKTUREN: Verhältnis zu formalen Planungs- und Entscheidungsprozessen
Auch wenn sich die partizipative Quartierentwicklung häufig in einem projektbezogenen und freiwilligem Engagement in einem losen institutionellen Rahmen äussert (Pfenning und Benighaus 2008), zielt sie auf dauerhafte Wirkungen sowohl bezogen auf die Ergebnisse der einzelnen Partizipationsprozesse (im Sinne einer langfristigen Verbesserung der Lebensbedingungen im Quartier) als auch hinsichtlich der strukturellen Verankerung partizipativer Verfahren. Häufig erwachsen aus projektbezogenen Aktivitäten und freiwilligem Engagement Möglichkeiten zur strukturellen Verankerung partizipativer Verfahren. Eine zentrale Rolle spielt dabei die **Stärkung örtlicher Netzwerke und die Bildung lokaler Gremien**, welche die **Interessen der Quartierbevölkerung organisieren** und diese im Sinne einer Lobbyorganisation in die formalen Planungsprozesse einbringen (Mayer 2004, Hongler, Kunz et al. 2007). Durch eine enge **Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Quartierarbeit und Quartierbevölkerung** kann sichergestellt werden, dass einerseits lokale Interessen in formale Planungsprozesse einbezogen werden und andererseits gesamtstädtische Strategien der Stadtentwicklung in lokalen Aktivitäten Beachtung finden (Staubach 2006).

5b Partizipation als Befähigung zur politischen Einflussnahme

Ausgangslage
Die Erfahrungen mit partizipativen Verfahren in der Quartier- und Stadtentwicklung (s. Kap. 1.1) legen nahe, dass es neben der Aktivierung von Bewohnerinnen und Bewohnern für lokale Projekte ebenso eine Einbindung der Bevölkerung in Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse hinsichtlich Fragen der Finanzierung und Steuerung staatlicher Institutionen benötigt. Im Zuge der **Kritik an partizipativen Verfahren** ohne Möglichkeiten für die Bevölkerung, an politischen Entscheiden teilzuhaben, wächst das Bewusstsein für den befähigenden Anspruch von Partizipation (Arnstein 1969).

ZIEL: Partizipationszweck
Der Zweck einer befähigenden Partizipation ist die **Einflussnahme der Bevölkerung auf Entscheidungen**, die im Verantwortungsbereich des politisch-administrativen Systems liegen. Partizipation als **Empowerment** basiert auf einer **Demokratisierung der politischen Prozesse** der Meinungsbildung, Entscheidung, Planung und Implementation und zielt demnach auf eine Umverteilung der politischen Macht von den Eliten zur Bevölkerungsgruppen mit geringer politischer Einflussnahme. Aus der Sicht der Sozialen Arbeit beschreibt Partizipation demnach auch eine politische Strategie der benachteiligten Bevölkerung, über politische Einflussnahme **soziale Reformen** einzuleiten (Arnstein 1969, Fritsche 2011).

Entsprechend dem Empowerment-Ansatz handelt es sich nur dann um "echte" Partizipation, wenn die Bevölkerung an politischen Entscheidungen beteiligt ist. In der Umsetzung sind drei unterschiedliche Formen der Partizipation denkbar, welche diesen Anspruch erfüllen (Arnstein 1969):

- Partizipation als Partnerschaft beschreibt die Umverteilung der Macht durch die Öffnung der Planungs- und Entscheidungsprozesse für Verhandlungen zwischen Bevölkerung und den traditionellen Machthabern. Die Planungs- und Entscheidungskompetenzen sind gleichermassen auf beide Gruppen verteilt (z.B. kooperatives Planungskomitee).
- Partizipation kann sich dadurch auszeichnen, dass die endgültige Entscheidungsmacht über politische Massnahmen bei der Bevölkerung liegt und sie somit als Entscheidungsautorität fungieren (z.B. Mehrheit der Sitze in Entscheidungsgremien).
- Partizipation kann die Übergabe der Kontrolle über politische Aufgabenfelder an die Bevölkerung beinhalten, in dem Sinne, als dass die Bevölkerung alle notwendigen Kompetenzen erhält, um ein Programm oder eine Institution zu verwalten und zu steuern (z.B. Schule, soziale Institution im Stadtteil).

AKTEURE: Rolle der Bevölkerung
Partizipation in diesem Sinne richtet sich an diejenigen Bevölkerungsgruppen, die einerseits besonders stark von sozialen Problemen betroffen sind (Armut, Arbeitslosigkeit, Krankheit u.a.) und andererseits am schwächsten in politischen Prozessen vertreten sind. Sie zielt auf den Miteinbezug der **Betroffenen** in für sie relevante politische Entscheidungen. Darüber hinaus führt Partizipation im Sinne einer Machtumverteilung zu einer Neudefinition des Verhältnisses zwischen Staat und Bevölkerung: Die Asymmetrie zwischen der Elite des politisch-administrativen Systems und den Bevölkerungsgruppen mit wenig politischer Einflussnahme wird aufgehoben und gegebenenfalls umgekehrt. Sozialarbeitende unterstützen die **benachteiligte Bevölkerung** in der Organisation und Durchsetzung ihrer Interessen gegenüber den staatlichen und ökonomischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern.

STRUKTUREN: Verhältnis zu formalen Planungs- und Entscheidungsprozessen
Bedingung für dieses Partizipationsverständnis ist, dass die Bevölkerung direkten Einfluss auf die politischen Entscheide nehmen kann. Dementsprechend ist eine **Einbindung der organisierten Interessen der Bevölkerung in die formalen Institutionen** notwendig, bspw. über den Einsitz in Entscheidungsgremien oder Planungskomitees. Gegebenenfalls kann die Adaption eines solchen Partizipationsverständnisses dazu führen, dass formalisierte Prozesse aus dem politisch-administrativen System in von Privatpersonen gesteuerte Institutionen ausgelagert und somit entformalisiert werden (im Sinne von **Selbstverwaltung**).

6 Partizipation in den Planungswissenschaften

Partizipative Vorgehensweisen in den verschiedensten Bereichen der Planung wurden bereits in den 1960er Jahren gefordert und gewannen mit der Wende von einer hierarchisch-funktionalistischen zur kommunikativen Planung seit den 90er Jahren an Bedeutung (vgl. Healey 1992, Healey 1997). Kommunikation umfasst dabei als Sammelbegriff jegliche Einzeltätigkeiten der Vermittlungsarbeit in Planungsprozessen von der Information über die Koordination bis zur Partizipation und Kooperation (Jakubowski 2005). Seither wird Planung stärker als

politische Angelegenheit betrachtet, welche u.a. auch durch partizipative Verfahren gesteuert werden kann. Aus dieser Perspektive meint Partizipation die Beteiligung von Nicht-Planungsexpertinnen und -Planungsexperten in Planungs- und Entwicklungsfragen, mit dem Ziel, die Expertenmeinungen kritisch zu hinterfragen, sie mit sog. „Alltagserfahrungen" zu ergänzen und dadurch die Planungsprozesse und -ergebnisse zu optimieren.

DISKUSSIONSTHEMEN: Herausforderungen in öffentlichen Räumen aus planungsbezogener Sicht
Kooperative bzw. integrierte Planung öffentlicher Räume fusst auf der Annahme, dass **städtische Freiräume gesellschaftliche Bedeutung** haben, denen nicht alleine durch raumplanerische oder gestalterische Ansätze gerecht werden kann. Die **zunehmenden Ansprüche** an die öffentlichen Räume erfordern eine Vorgehensweise, welche die unterschiedlichen Bedürfnisse und Sichtweisen gemeinsam betrachtet und berücksichtigt. Die **sozialräumliche Komplexität heutiger Städte**, die sich besonders in der Gestaltung und Nutzung öffentlicher Räume widerspiegelt, erfordert aus planungsbezogener Sichtweise differenzierte und breit abgestützte Lösungen.

Die Perspektive der Planungswissenschaften auf Partizipation lässt sich nach folgenden Unterverständnissen differenzieren (vgl. Unterkapitel):

- Partizipation als kooperative Planung
- Partizipation als integrierte Planung

6a Partizipation als kooperative Planung

Ausgangslage
Mit der kommunikativen Wende in den Planungswissenschaften gewinnen kooperative Planungsprozesse an Bedeutung (s.o.). In der Praxis führte dies zu einer vertikalen **Öffnung der Planung für Nicht-Planungsexpertinnen und -experten** und somit zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen staatlichen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Gerade in der Stadt- und Regionalentwicklung häufen sich sog. **trilateral-kooperative Planungsprozesse** (Jakubowski 2005).

ZIEL: Partizipationszweck
Ein kooperatives Planungsverständnis geht davon aus, dass durch die Partizipation verschiedenster Akteure am Planungsprozess eine **gemeinsame Lösung für das Planungsproblem** gefunden werden kann. Im Vordergrund steht dabei die Aushandlung eines Konsenses, der für alle Beteiligten die bestmögliche Lösung darstellt (Streich 2005). Partizipative Verfahren umfassen somit die Artikulation unterschiedlicher Interessen, die kritische Hinterfragung von Expertinnenmeinungen, die Einigung auf relevante Themen und Inhalte, die Meinungsbildung und abschliessende Entscheidung, der alle zustimmen können (Innes 1996). Ziel ist die Überwindung einer einseitigen Kommunikation zwischen Regierung/Expertinnen/Experten und einzelnen Mitgliedern der Bevölkerung, ein **aktiver Austausch zwischen allen staatlichen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren** (Innes und Booher 2004) sowie die **Etablierung eines gemeinsamen Verständnisses** für zukünftige Planung (Healey 1992).

AKTEURE: Rolle der Bevölkerung
Da auch nach der kommunikativen Wende Planung als fachliche Aufgabe betrachtet wird, nehmen die gelangen Beteiligten in ihrer Rolle als Professionelle teil (Unternehmer/innen, Quartierarbeitende, Architekten/Architektinnen, Künstler/innen, etc.). Dies bedeutet, dass Bevölkerungsmitglieder zwar eine aktive Rolle in der Planung einnehmen, im Zentrum jedoch die **Integration ihrer Ressourcen und Kompetenzen** und weniger ihrer Bedürfnisse in den Planungsprozess steht (Oehler und Weiss 2012). Dementsprechend handelt es sich um eine **partnerschaftliche Beziehung** zwischen den beteiligten Akteuren, was insbesondere auch einen gleichberechtigten Zugang zu Wissen und Informationen erfordert (Innes und Booher 2004, Streich 2005). Häufig werden zur Legitimation des kooperativen Verfahrens auch politische Ver-

tretende beigezogen, damit die spätere Berücksichtigung der erarbeiteten Ergebnisse durch das politische System gewährleistet werden kann (Birk 2004).
Für die Lösung des städtebaulichen Planungsproblems werden die unterschiedlichen Betrachtungsweisen häufig gebündelt in das partizipative Verfahren miteinbezogen. Anliegen der Bevölkerung werden deshalb meist nicht direkt sondern über eine **intermediäre Organisation** oder Person in den Planungsprozess eingebunden.

STRUKTUREN: Verhältnis zu formalen Planungs- und Entscheidungsprozessen
Grundsätzlich liegt die **Entscheidungsvollmacht** über städtebauliche Entwicklungen **beim demokratisch gewählten politischen Gremium** und nicht bei den Kooperationspartnern. Legitimation erhalten solche Verfahren deshalb erst, wenn ihre Ergebnisse in den politischen Entscheidungsfindungsprozessen berücksichtigt werden (Birk 2004). Damit die kooperativ erarbeiteten Resultate eine gewisse Verbindlichkeit erlangen, müssen sie in **formelle Pläne** überführt werden, damit sie dem formellen politisch-administrativen Prozess unterworfen werden können (Streich 2005). In diesem Sinne brauchen kooperativ-partizipative Planungsverfahren ein Mindestmass an Einbettung in die politisch-administrativen Institutionen und Prozesse (Jakubowski 2005, Witthöft 2010). Gleichermassen ist im Rahmen kooperativer Planungsprozesse anzustreben, dass die beteiligten Akteurinnen und Akteure fortbestehende **institutionelle Kompetenzen** erlangen, die ihnen erlauben, langfristig Einfluss auf die Planungstätigkeiten zu nehmen (Oehler und Weiss 2012).

6b Partizipation als integrierte Planung

Ausgangslage
Neben der kommunikativen Wende haben in den letzten Jahren soziale wie lokale Dimensionen der Stadtentwicklung an Bedeutung gewonnen, was zu einer horizontalen **Öffnung der Planung hin zu anderen Disziplinen** geführt hat (Oehler und Weiss 2012). Basis dafür ist ein integriertes Planungsverständnis, welches das Zusammendenken verschiedenster Disziplinen als Notwendigkeit sieht, um der sozialräumlichen Komplexität heutiger Städte gerecht zu werden und entsprechende Lösungen städtebaulicher Fragen zu finden (Witthöft 2010).

ZIEL: Partizipationszweck
Integrierte Planung setzt eine **ressortübergreifende Kooperation** innerhalb der Verwaltung voraus und bezweckt die Erweiterung der Problemsichten sowie eine inhaltlichen **Verbesserung der Planungsergebnisse**, mit der Absicht, Fehlplanungen zu vermeiden und den Implementationsprozess zu erleichtern (Dangschat 2004). Dies bedingt nicht nur eine Erweiterung des eigenen Aufgabenverständnisses der jeweiligen Verwaltungseinheiten sondern auch eine **integrierte Denk- und Arbeitsweise** für gesamtstädtische Fragestellungen, was gegebenenfalls in einer Umstrukturierung der Organisationseinheiten sowie deren Finanzierung münden kann.

AKTEURE: Rolle der Bevölkerung
Partizipation als integrierte Planung beschränkt sich häufig auf die **Zusammenarbeit von verschiedenen Verwaltungseinheiten** und sieht keine Partizipation von privaten Akteurinnen und Akteuren vor. Da sich die Partizipation als integrierte Planung auf die Beteiligung von Vertretenden des administrativen Systems beschränkt, kommt den Bürgerinnen und Bürgern die Rolle der **politischen Auftraggebenden** zu. Sie können sich über die Wahl politischer Repräsentanten bzw. die Abstimmung über Planungsvorlagen in den Entscheidungsprozess einbringen.

STRUKTUREN: Verhältnis zu formalen Planungs- und Entscheidungsprozessen
Da sich die integrierte Planung in erster Linie innerhalb des Verwaltungsapparates abspielt, werden die Planungsresultate über **verwaltungs-interne Kommunikationskanäle** in die formale Planungs- und Entscheidungsprozesse integriert. Es liegt in der Verantwortung der jeweiligen internen Projektleitung, die Ergebnisse der Zusammenarbeit an die entsprechenden Organisationseinheiten und übergeordnete Entscheidungstragenden weiterzuleiten. Eine **Um-**

strukturierung der Verwaltung kann zu einer besseren Bewältigung der ressortübergreifenden Kooperation sowie von Querschnittsaufgaben führen.

7 Partizipation aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive

Aufgrund der zunehmenden staatlichen Aufgaben und dementsprechenden Defizite der Haushalte von Kommunen und Städten sowie auch der Verbreitung neoliberaler Staatspolitiken wurde die Verwaltung sowohl in der Schweiz als auch im gesamten europäischen Raum seit den 1990 Jahren einschneidenden Reformen unterzogen, die vor allem unter den Begriffen des New Public Managements (NPM) oder der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) bekannt wurden (Schedler 1996). Im Zuge dieser Verwaltungsreform veränderten sich nicht nur die verwaltungsinternen Strukturen und Prozesse, sondern ebenso die Beziehung zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor. Daraus haben sich neue Formen der Partizipation von Wirtschaft und Zivilgesellschaft an staatlichen Prozessen ergeben.

<u>DISKUSSIONSTHEMEN: Herausforderungen in öffentlichen Räumen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht</u>

Öffentliche Räume stellen ein **öffentliches Gut** dar, deren Bereitstellung in der Verantwortung von Staat und Verwaltung liegt. Im Spannungsfeld zwischen **steigenden Nutzungsansprüchen** von Seiten der Bevölkerung und Wirtschaft und dem gleichzeitig **abnehmenden Handlungsspielraum der Kommune** aufgrund abnehmender finanzieller Mittel wie politischer Legitimation ist die Verwaltung dazu gezwungen, neue Steuerungsmöglichkeiten zu etablieren, um dennoch die Zugänglichkeit und Qualität öffentlicher Räume für die Bevölkerung zu gewährleisten. Sie setzt dabei auf eine stärkere Bürger- wie Kundenorientierung und den Miteinbezug privater Akteure.

Die Perspektive der Verwaltung auf Partizipation lässt sich nach folgenden Unterverständnissen differenzieren (vgl. Unterkapitel):

- Partizipation als Bürger- und Kundenorietierung
- Partizipation als Koproduktion städtischer Aufgaben

7a Partizipation als Bürger- oder Kundenorientierung in der Verwaltung

<u>Ausgangslage</u>

Im europäischen Kontext haben sich in den letzten Jahrzehnten unterschiedliche Formen eines **New Public Managements** (kurz: NPM; in der Schweiz häufig als Wirkungsorientierte Verwaltungsführung bezeichnet) durchgesetzt. Kennzeichnend dafür ist eine Verschiebung der Steuerung durch die Verwaltung von einer Input- zu einer Outputorientierung und damit verbunden eine stärkere **Betonung von Effizienz- und Effektivitätskriterien** des Verwaltungshandelns (Schedler und Proeller 2006). Im Zuge solcher Verwaltungsreformen wird u.a. auch das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bevölkerung thematisiert. Gefordert wird mehr **Kundenorientierung oder Bürgernähe als zentrales Qualitätsmerkmal** des Verwaltungshandelns, d.h. stärkere Orientierung an den Bedürfnissen der Bevölkerung, stärkere Berücksichtigung der Interaktions- und Kommunikationsfähigkeit der Bevölkerung sowie eine vermehrt partizipative bzw. kooperative Leistungserbringung (Grunow, Nothbaum-Leiding et al. 1988). Partizipation stellt somit ein wichtiges Element einer bürgerorientierten Verwaltung dar.

<u>ZIEL: Partizipationszweck</u>

Mit der Forderung nach mehr Bürgerbezogenheit der Verwaltungsorganisationen und mehr Bürgerorientierung des Verwaltungspersonals (Grunow, Nothbaum-Leiding et al. 1988) wird bezweckt, die Beziehung zwischen Verwaltung und Bevölkerung zu verbessern. Im Vordergrund stehen deshalb Massnahmen, welche die Kommunikation zwischen den beiden Parteien optimieren können, um so die **Beziehungsqualität zu erhöhen**. Ein weiterer gleichermassen zentraler Zweck liegt in der **Optimierung der Leistungserbringung** hinsichtlich ihrer Effizienz und Effektivität, bspw. durch die Überprüfung der Dienstleistungspalette oder Qualität der angebotenen Leistung durch die Leistungsbezügerinnen und -bezüger (Schedler und Proeller

2006). Öffentliche Dienstleistungen werden analog zur Marktwirtschaftslogik als Produkte gehandhabt.

AKTEURE: Rolle der Bevölkerung
Bürgerorientiertes Verwaltungshandeln richtet sich in erster Linie an die unterschiedlichen Zielgruppen der Verwaltung wie **Leistungsbeziehende, Gesuchstellende oder Informationssuchende**. Je nach Zielgruppe können unterschiedliche Kommunikationsformen eingesetzt werden, um den Austausch und die Beziehung zu verbessern bzw. die Qualität der Leistungserbringung zu messen und zu optimieren. Partizipative Verfahren umfassen bspw. Ideen- und Beschwerdemanagement, Bevölkerungsbefragungen oder E-Participation. Inhaltlich bezieht sich Partizipation im Sinne von Bürgerorientierung auf spezifische Leistungsbereiche der Verwaltung. Diese Form der Partizipation definiert Bürgerinnen und Bürger in erster Linie als **Kundinnen und Kunden der Verwaltung**. Dementsprechend handelt es sich bei der Partizipation in erster Linie um eine **Marktstrategie der Verwaltung**, die Leistungserbringung hinsichtlich Effizienz und Effektivität zu optimieren.

STRUKTUREN: Verhältnis zu formalen Planungs- und Entscheidungsprozessen
Eine stärkere Bürgerorientierung in der Verwaltung sieht keine direkte Einbindung der Bevölkerung in die Planungs- und Entscheidungsprozesse vor, sondern bietet spezifische Gefässe an, welche einen **kommunikativen Austausch zwischen Bevölkerung und dem Verwaltungspersonal** zu konkreten Dienstleistungen auf der operativen Ebene ermöglichen. Im Idealfall gelangen die Rückmeldungen aus der Bevölkerung über **administrative Prozesse** an diejenigen Verwaltungseinheiten, die für die Planung der Verwaltungsaktivitäten verantwortlich sind. Eine Kontrolle der Überführung der Bevölkerungsanliegen in das administrative System durch die Öffentlichkeit ist somit nur begrenzt möglich.

7b Partizipation als Koproduktion städtischer Aufgaben

Ausgangslage
Seit den 1980er Jahren wird von den Verwaltungswissenschaften eine Veränderung der Formen der Steuerung im öffentlichen Sektor beobachtet und mit dem Ausspruch von **"Government" zu "Governance"** umschrieben. Während bei "Government" die Steuerungshoheit beim Staat liegt und formelle Politikprozesse im Vordergrund stehen, beschreibt "Governance" eine Steuerungsform, bei der alle gesellschaftlichen Teilbereiche und Akteure beteiligt sind und in der Form von informellen und formellen Netzwerken zusammenwirken. "Governance" ist somit durch eine umfassendere **Integration unterschiedlichster Gesellschaftsgruppen** mithilfe von partizipativen Entscheidungsstrukturen und **informelle und nicht institutionalisierte Aushandlungsprozesse** gekennzeichnet. Im Zuge der Entwicklung von "Government" zu "Governance" und insbesondere der Debatte um "Good Governance" gewinnt die Einflussnahme der Bevölkerung auf Prozesse der Meinungsbildung, Entwicklung, Planung und Entscheidung in der Stadtpolitik an Bedeutung. Der städtische Raum wird als Koprodukt verschiedenster Akteurinnen und Akteure betrachtet und wird somit nicht mehr nur durch den Staat alleine gesteuert (Selle 2010a).

ZIEL: Partizipationszweck
Zweck der Partizipation ist die **Schliessung der Steuerungslücke**, die sich angesichts der steigenden Komplexität städtischer Aufgaben und gleichzeitigem Rückgang finanzieller Spielräume auf der kommunaler Ebene ergeben hat. Basierend auf der Einsicht, dass komplexe Fragen der Stadtentwicklung nicht mehr nur von einzelnen Akteuren bewältigt werden können, zielt die Partizipation im Sinne einer **Koproduktion städtischer Aufgaben** auf das Finden von gesellschaftlich akzeptierten Lösungen, welche diese Fragen **effizient und nachhaltig** beantworten können (Mayer 2004; Selle 2010a).

AKTEURE: Rolle der Bevölkerung

Durch dieses neue Steuerungsverständnis entsteht eine neue **Verknüpfung von staatlichen, zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verantwortungsräumen** und eine Vervielfältigung der Möglichkeiten und Konstellationen von Partizipation (Bernt/Fritsche 2008). Konkret bedeutet dies, dass öffentliche und private Akteure gleichermassen in die Planungsprozesse einbezogen werden. Das Partizipationsarrangement[3] ist dabei genauso Bestandteil des Aushandlungsprozesses wie die Erarbeitung der Problemlösung (Hummel 2011). Bürgerinnen und Bürger werden in diesem Zusammenhang als **Koproduzenten städtischer Aufgaben** betrachtet. Ihre Rolle ist diejenige eines **eigenständigen Handelnden**, der sich über kooperative Netzwerke mit anderen Akteuren in Verbindung setzt und für die Bewältigung von Aufgaben mit ihnen zusammenarbeitet. Die Bevölkerungsmitglieder tragen somit durch eigenes Handeln zur Stadtentwicklung bei (Selle 2010b).

STRUKTUREN: Verhältnis zu formalen Planungsprozessen

Charakteristisch für Partizipation als Koproduktion städtischer Aufgabe ist die dezentrale Steuerung von Seiten des politisch-administrativen Systems. Diese Verschiebung des Planungszentrums in die Gesellschaft hinein führt zu einer **Delegation der staatlichen Aufgaben an dezentrale bzw. private Einheiten**, was eine einschneidende Neugestaltung der Strukturen, Kompetenzen und Aufgaben in Politik und Verwaltung erforderlich macht (Selle 2007). Mit der Abnahme der Regulation "von oben" kommt es zu einer **Zunahme nicht institutioneller Verfahren** (Mayer 2004) und somit zu einer Öffnung ehemals formaler Planungsprozesse. Staatliche Steuerung wird dadurch nicht aufgehoben, jedoch neu gestaltet (Hummel 2011).

4.4 Unterschiede und Gemeinsamkeiten der sieben Partizipationsverständnisse

Wie erwähnt handelt es sich bei den sieben dargestellten Partizipationsverständnissen um idealtypische Darstellungen, die in der Praxis meistens verknüpft auftreten. Die unterschiedlichen Verständnisse weisen sowohl zentrale Unterschiede zueinander als auch Gemeinsamkeiten auf. So gibt es auch innerhalb der jeweiligen Disziplin unterschiedliche Sichtweisen, die jeweils den einen oder anderen Punkt stärker fokussieren. Es handelt sich dabei nicht um widersprüchliche Zugänge, sondern um unterschiedliche Schwerpunktsetzungen innerhalb eines Partizipationsverständnisses.

Die folgenden tabellarischen Übersichten und Erläuterungen stellen anhand der vier Aspekte ZIELE, AKTEURE, STRUKTUREN und DISKUSSIONSTHEMEN die jeweiligen Zugänge vergleichend dar.

Tab. 1: ZIELE von Partizipation

	Partizipationsverständnis	Ziele
1	**Politik** **ENTSCHEIDEN** Politische Entscheidungen legitimieren und Gemeinwohl stärken	Gemeinwohl durch Interessensausgleich stärken – Konsensfähige Lösungen erarbeiten – Gemeinwohlorientierung statt Einzelinteressen – Konflikte zwischen sozialen Gruppen verhindern
		Konfliktdemokratie – Gegensätzliche Interessen offen legen und diskutieren – Machtverhältnisse thematisieren
		Legitimation staatlichen Handelns – Politische Entscheidungen an die Interessen der Bevölkerung rückkoppeln – Legitimität des Verwaltungshandelns sicher stellen und

[3] Mit dem Begriff des Partizipationsarrangements sind all jene Bedingungen gemeint, welche vor dem eigentlichen Partizipationsprozess festgelegt werden und die konkrete Umsetzung dann bestimmen. Die wichtigsten Punkte dabei sind: Agenda Setting, Festlegung der Zugangsregeln, Festlegung der Kommunikationsregeln (wer darf was wann wie sagen), Festlegung der Ergebnissicherung bzw. der Überführung der Ergebnisse in formale Prozesse, u.a.

		Vertrauen in Politik und Verwaltung schaffen
2	**Kunst und Kultur** **ANEIGNEN** Bedürfnisse und Problemlagen öffentlich thematisieren	– Öffentlich Probleme und Anliegen benachteiligter Bevölkerungsgruppen thematisieren – Kreative Potentiale der Bevölkerung für die Verbesserung ihrer Lebenssituation nutzen
3	**Diskurs** **AUSTAUSCHEN** Sich gemeinsam über komplexe Fragen verständigen und gesellschaftlichen Wandel gestalten	– Sich über unterschiedliche Problemwahrnehmungen und Bedürfnisse verständigen – Gemeinsam Lösungen für gesellschaftliche Fragen entwickeln – Bevölkerung für politische Beteiligung motivieren
4	**Recht** **REGELN** Betroffene gleich behandeln und deren Interessen fair abwägen	– Rechtsschutz der Betroffenen sicherstellen – Alle gleich behandeln – Unterschiedliche Interessen abwägen – Transparenz von staatlichem Handeln gewährleisten
5	**Soziale Arbeit** **UNTERSTÜTZEN** Menschen zur politischen Einflussnahme befähigen und aktivieren	<u>Aktivierung im lokalen Kontext</u> – Bevölkerung aktivieren und dazu befähigen, gemeinschaftliche Aufgaben eigenständig zu lösen – Selbsttragende Strukturen vor Ort aufbauen <u>Befähigung zur politischen Einflussnahme</u> – Einfluss der Bevölkerung auf politische Entscheidungen stärken – Möglichkeiten für soziale Reformen schaffen
6	**Planung** **PLANEN** Planungsprozesse und -ergebnisse optimieren und bedarfsgerecht planen	<u>Kooperative Planung</u> – Gemeinsam Lösungen für das Planungsproblem finden – Austausch zwischen staatlichen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren fördern – ExpertInnenmeinungen kritisch hinterfragen <u>Integrierte Planung</u> – Kooperation zwischen Ressorts/Departementen fördern – Integrierte Denk- und Arbeitsweise ermöglichen
7	**Verwaltung** **STEUERN** Qualität der Dienstleistungen verbessern und Zufriedenheit der Bevölkerung steigern	<u>Bürger- und Kundenorientierung</u> – Kommunikation und Beziehung zwischen Bevölkerung und Verwaltung verbessern – Leistungserbringung (Effizienz und Effektivität) optimieren <u>Koproduktion städtischer Aufgaben</u> – Staatliches Handeln durch private Aktivitäten ergänzen – Städtische Aufgaben nachhaltig und effizient bearbeiten

Bezogen auf die **Ziele von Partizipation** lassen sich **folgende zentralen Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den unterschiedlichen Partizipationsverständnissen** herleiten:

a. Betrachtet man die Partizipationsverständnisse von Planung und Verwaltung kann zwischen einer *vertikalen und horizontalen Öffnung* unterschieden werden:
   - In der kooperativen Planung wie auch im Verständnis der Koproduktion städtischer Aufgaben steht der Miteinbezog der Bevölkerung als Ressource und Partner im Planungsprozess sowie die Beteiligung von weiteren privaten Akteuren wie bspw. Unternehmen oder Expertenorganisationen im Vordergrund (vertikale Öffnung). Die Steuerungs- und Planungshoheit wird von der Verwaltung abgegeben bzw. mit anderen Akteuren geteilt.
   - Im Kontext einer integrierten Planung und der Bürger- und Kundenorientierung der Verwaltung zeigt sich hingegen ein Fokus auf die interne Zusammenarbeit (horizontale Öffnung). Die Steuerungs-und Planungshoheit bleibt bei Verwaltung und den Fachplanerinnen und -planern, Jedoch wird ein ganzheitlicherer Ansatz verfolgt, der auch den Bedürfnissen der Bevölkerung besser entsprechen sollte. Die Bevölkerung wird in diesem Sinne als Kundin oder Auftraggeberin betrachtet, die eine optimale Leistungserbringung erwartet.

b. Ein wichtiger Bezugspunkt für mehrere der Partizipationsverständnisse ist der Versuch, durch partizipative Verfahren die *Legitimation des eigenen Handelns* zu stärken. Dies gilt sowohl für die Verwaltung als auch für die Planung, ebenso für Vertretende aus der Politik. Gemeinsames Ziel dieser Partizipationsverständnisse ist es, das Vertrauen in das eigene Handeln oder System zu fördern, die Bedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen und den Auftrag/die Leistung so gut wie möglich zu erfüllen.

c. Einige Partizipationsverständnisse haben gemeinsam, dass sie es als wichtiges Ziel der Partizipation betrachten, *gesellschaftliche Konflikte (bspw. zwischen Arm und Reich) öffentlich zu thematisieren.* Dies gilt nicht nur für die Soziale Arbeit, sondern beispielsweise auch für den Ansatz der konfliktorientierten Demokratie oder der Kreation gemeinsamer Öffentlichkeiten: Ziel ist es, ein Bewusstsein für allfällige Benachteiligung und Alternativen bei der Bevölkerung zu schaffen (Bildungsarbeit), Problemlagen in der Öffentlichkeit sichtbar zu machen (Thematisierung), Anliegen und Forderungen in Entscheidungsprozesse einzubringen (Politisierung) sowie vorhandene Potentiale zu nutzen, um Veränderung herbeizuführen (Aktivierung). In Zusammenhang mit der Thematisierung bestehender Konflikt- und Machtverhältnisse steht nicht im Vordergrund, die Partizipationsergebnisse in formale Prozesse zu überführen. Häufiger geht es eher um die *Veränderung der bestehenden formalen Prozesse und Strukturen*.

d. Im Gegensatz dazu fokussieren *Konsensorientierte Ansätze* die Aufhebung von Konflikten und das Finden von gemeinsamen Lösungen. Dies gilt beispielsweise für den politischen Ansatz "Gemeinwohl durch Interessenausgleich" oder auch das Verständnis von Partizipation als Diskurs. Beide Ansätze fokussieren auf Verständigung und Austausch und definieren das Ziel von Partizipation darin, ein gemeinsames Verständnis für die Planungsaufgabe zu entwickeln und eine gemeinsame Lösung im Sinne des Gemeinwohls zu erarbeiten.

e. Die Partizipationsverständnisse unterscheiden sich auch dahingehend, ob sie Partizipation eher als Instrument zur Erreichung anderweitiger Ziele betrachtet oder Partizipation an für sich als normativer Zielzustand versteht:
   - Verwaltung, Recht und Planung nutzen Partizipation vor allem als methodische Herangehensweise, um den Planungsprozess zu verbessern. Im Vordergrund steht ein möglichst fairer und transparenter Austauschprozess zwischen verschiedenen Akteuren und Institutionen. Dieser Perspektive können auch der diskurstheoretische Ansatz sowie partizipative Verfahren im Kunst- und Kulturbereich zugeordnet werden, weil diese den Diskurs bzw. den Schaffensprozess an für sich als Hauptziel der Partizipation betrachten.
   - Partizipative Verfahren im Bereich der Sozialen Arbeit sowie im Feld politischer Aushandlungen fokussieren hingegen die Frage, ob das partizipative Verfahren zu einem "gerechteren" Verhältnis zwischen den Beteiligten führt. Im Vordergrund steht die gerechte Verteilung derjenigen Güter, über welche im Partizipationsprozess verhandelt wird.

Tab. 2: Relevante AKTEURE

	Partizipationsverständnis	Akteure und ihre Rollen im Partizipationsprozess
1	**Politik** **ENTSCHEIDEN** Politische Entscheidungen legitimieren und Gemeinwohl stärken	<u>Gemeinwohl durch Interessensausgleich</u> – Repräsentatives Abbild der Gesamtgesellschaft: alle Milieus, alle gesell. Bereiche <u>Konfliktdemokratie</u> – Bevölkerung als aktiv Teilnehmende am politischen Aushandlungsprozess – Integration von Minderheiten bzw. von Meinungsträgern, deren Interessen den Mehrheitsvorstellungen widersprechen <u>Legitimation staatlichen Handelns</u> – Bevölkerung als politische Auftraggebende – Bevölkerung als Gegenöffentlichkeit zur politischen Öffentlichkeit
2	**Kunst und Kultur** **ANEIGNEN** Bedürfnisse und Problemlagen öffentlich thematisieren	– Benachteiligte Bevölkerungsgruppen als Betroffene von Stadtentwicklungsprozessen und -projekten – Kunst- und Kulturschaffende unterstützen Betroffene, sich dessen bewusst zu werden
3	**Diskurs** **AUSTAUSCHEN** Sich gemeinsam über komplexe Fragen verständigen und gesellschaftlichen Wandel gestalten	– Interessierte aus allen gesellschaftlichen Bereichen – Experten- mit Laienwissen vernetzen
4	**Recht** **REGELN** Betroffene gleich behandeln und deren Interessen fair abwägen	– Bevölkerung als Rechtssubjekte – Bevölkerung als Betroffene von Planungsverfahren
5	**Soziale Arbeit** **UNTERSTÜTZEN** Menschen zur politischen Einflussnahme befähigen und aktivieren	<u>Aktivierung im lokalen Kontext</u> – Wohnbevölkerung als ExpertInnen vor Ort – Lokale Organisationen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft als Partner – Quartierbüros / Stadtteilsekretariaten als Vermittelnde <u>Befähigung zur politischen Einflussnahme</u> – Bevölkerung als Betroffene von sozialen Problemen und politischen Entscheidungen – Soziale Arbeit unterstützt Durchsetzung der Interessen der Bevölkerung
6	**Planung** **PLANEN**	<u>Kooperative Planung</u> – Partnerschaftliche Beziehung zwischen ExpertInnen und Bevölkerung – Bevölkerung als Quelle von Ressourcen und Kompetenzen

	Planungsprozesse und -ergebnisse optimieren und bedarfsgerecht planen	– Integration der Anliegen über intermediäre Organisationen – Politische Vertretende als Verbindung zum politischen System
		<u>Integrierte Planung</u> – Bevölkerung als politische Auftraggebende – Kein direkter Miteinbezug der Bevölkerung – Zusammenarbeit von Verwaltungseinheiten
7	**Verwaltung** **STEUERN** Qualität der Dienstleistungen verbessern und Zufriedenheit der Bevölkerung steigern	<u>Bürger- und Kundenorientierung</u> – Bevölkerung als KundInnen der Verwaltung (Leistungsbeziehende, Gesuchstellende oder Informationssuchende)
		<u>Koproduktion städtischer Aufgaben</u> – Verknüpfung von staatlichen, zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verantwortungsräumen – BürgerInnen als eigenständig Handelnde und KoproduzentInnen städtischer Aufgaben

Bezogen auf die **relevanten Akteure von Partizipation** lassen sich folgende **zentralen Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den unterschiedlichen Partizipationsverständnissen** herleiten:

f. Die Partizipationsverständnisse unterscheiden sich dahingehend, als dass einige Ansätze eher Experten als Ausgangspunkt von Partizipationsprozessen betrachten während andere Partizipation vor allem als Ausdruck zivilgesellschaftlicher Kräfte sehen.
   - Ansätze aus der Planung und Verwaltung fokussieren in erster Linie auf Experten oder Personen mit spezifischen Ressourcen (meist Fachwissen oder Finanzen) als Adressaten von Partizipationsprozessen. Dies können beispielsweise auch private Unternehmen oder Einzelpersonen mit besonderem Know-How sein.
   - In den Vorstellungen von Politik und Recht stehen Menschen als individuelle Subjekte im Vordergrund. Jedes Mitglied der Gesellschaft kann sich dank der politisch und gesetzlich legitimierten Möglichkeiten an Planungs- und Entscheidungsprozessen beteiligen und damit auch seinen individuellen Beitrag zur gesellschaftlichen Entwicklung beitragen
   - Partizipationsverständnisse, die auf Eigenaktivität und Interaktion setzen, richten sich vor allem an Menschen und Gruppen wie Vereine, Interessenvereinigungen oder Gemeinwesen. Ausgangspunkt für Veränderung sehen sie in den zivilgesellschaftlichen Kräften, die unabhängig von staatlichen oder unternehmerischen Interessen agieren. Ansätze aus der Sozialen Arbeit, der Kunst und Kultur sowie der Diskurstheorie zählen zu dieser Perspektive.

g. Im Gegensatz zur Mehrheit der Partizipationsverständnisse nimmt die Soziale Arbeit vor allem die Perspektive der von Planungsvorhaben Betroffenen ein. Im Fokus stehen dabei die *am stärksten Benachteiligten* - anders als bspw. in der Planung oder Verwaltung, wo in erster Linie die Ressourcen der Bevölkerung in den Prozess integriert werden sollen.

h. Die Partizipationsverständnisse lassen sich ebenfalls in ihrem Rollenverständnis der Bevölkerung voneinander differenzieren:
   - Politik, Recht und Verwaltung definieren die Bevölkerung als *politische Auftraggebende.* Als solche wählen sie ihre Vertretung für die Regierung und stimmen über deren Vorschläge ab.
   - Im Kontext einer bürger- und kundenorientierten Verwaltung werden Bürgerinnen und Bürger auch als *Kunden* kommunaler Anbieter definiert.
   - Die Planung sieht die Bevölkerungsmitglieder in erster Linie als *Akteure eigener Kompetenz*. Als solche stellen sie potentielle Partner bei der Leistungserbringung

dar, bspw. als Mitglied zivilgesellschaftlicher Organisationen oder privater Unternehmen.

- In der Sozialen Arbeit stehen Bürgerinnen und Bürger als *Betroffene* im Vordergrund. Als solche beteiligen sie sich an Entscheidungsprozessen bei lokalen wie gesamtstädtischen Planungsverfahren und Projekten, um ihre eigenen Interessen und Bedürfnisse einzubringen.

Tab. 3: STRUKTUREN

	Partizipationsverständnis	Schnittstellen zwischen informellen und formellen Partizipationsprozesse/ Einbettung
1	**Politik** **ENTSCHEIDEN** Politische Entscheidungen legitimieren und Gemeinwohl stärken	<u>Gemeinwohl durch Interessensausgleich</u> – Partizipation als Ergänzung formal-demokratischer Prozesse – Überführung abhängig von Partizipationsarrangement und -politik von Seiten der Verwaltung (top-down-Prozess) <u>Konfliktdemokratie</u> – Formale Strukturen als Ausdruck bestehender Machtverhältnisse werden in Frage gestellt – Formale Prozesse sollen für Konfliktaustragung geöffnet werden <u>Legitimation staatlichen Handelns</u> – Partizipation wird durch formale Entscheidungen (z.B. Volksabstimmung) abgeschlossen
2	**Kunst und Kultur** **ANEIGNEN** Bedürfnisse und Problemlagen öffentlich thematisieren	– Veränderung gelingt durch die Sensibilisierung des Publikums und der Bewusstwerdung bei den Beteiligten – Projekte thematisieren Gegensatz zwischen herrschender Strukturen und benachteiligten Lebenswelten
3	**Diskurs** **AUSTAUSCHEN** Sich gemeinsam über komplexe Fragen verständigen und gesellschaftlichen Wandel gestalten	– Indirekte Einbindung ins politische System über die individuellen und kollektiven Lernprozesse der Beteiligten – Im Fokus steht der Austauschprozess und nicht das Ergebnis
4	**Recht** **REGELN** Betroffene gleich behandeln und deren Interessen fair abwägen	– Rechtsgültigkeit und Verbindlichkeit erlangen die Partizipationsergebnisse erst, wenn sie in formale Prozesse eingebunden werden. – Im Fokus steht die Pflicht, die Bevölkerung angemessen zu informieren; weitere Partizipationsmöglichkeiten sind gesetzlich nicht vorgesehen.
5	**Soziale Arbeit** **UNTERSTÜTZEN** Menschen zur politischen Einfluss-	<u>Aktivierung im lokalen Kontext</u> – Interessen der Bevölkerung werden über lokale Gremien/Netzwerke organisiert und in die formalen Strukturen eingebunden. – Enge Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Quartierarbeit und Quartierbevölkerung

	nahme befähigen und aktivieren	Befähigung zur politischen Einflussnahme – Interessen der Bevölkerung werden über lokale Gremien/Netzwerke organisiert und in die formalen Strukturen eingebunden.
6	**Planung** **PLANEN** Planungsprozesse und -ergebnisse optimieren und bedarfsgerecht planen	Kooperative Planung – Entscheidungsvollmacht liegt beim demokratisch gewählten politischen Gremium. – Überführung der Partizipationsergebnisse in formelle Pläne ist deshalb notwendig.
		Integrierte Planung – Zusammenarbeit läuft über verwaltungs-interne Kommunikationskanäle (z.B. institutionalisierter interdepartementaler Austausch).
7	**Verwaltung** **STEUERN** Qualität der Dienstleistungen verbessern und Zufriedenheit der Bevölkerung steigern	Bürger- und Kundenorientierung – Kommunikation zwischen Bevölkerung und Verwaltung findet v.a. bei der Leistungserbringung statt. – Überführung von Kundenbedürfnissen über bereits definierte administrative Abläufe (z.B. Beschwerdemanagement)
		Koproduktion städtischer Aufgaben – Öffnung und Delegation ehemals formalisierter Prozesse an dezentrale bzw. private Einheiten (z.B. externe Steuergruppe) – Dadurch nehmen nicht-institutionelle Verfahren zu.

Bezogen auf die **Strukturen, in welche Partizipationsprozesse eingebettet sind**, lassen sich **folgende zentralen Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den unterschiedlichen Partizipationsverständnissen** herleiten:

i. Bezüglich des Verhältnisses zwischen formellen und informellen Partizipationsprozessen lassen sich vier unterschiedliche Positionen herleiten:
   - Einzelne Partizipationsverständnisse streben in erster Linie eine Überführung der Ergebnisse informeller Partizipationsprozesse in formelle Prozesse und Strukturen an. Dies gilt beispielsweise für die Ansätze aus Recht und Politik. Auch die Ansätze der integrierten Planung sowie der Bürger- und Kundenorientierung der Verwaltung nutzen bestehende Abläufe und Kommunikationskanäle, um die Partizipationsergebnisse in den Planungsprozess zu integrieren.
   - Andere Partizipationsverständnisse, wie beispielsweise der Ansatz kooperativer Planung oder Koproduktion städtischer Aufgaben, favorisieren eine Informalisierung ehemals formalisierter Prozesse und Strukturen. In diesem Sinne werden vermehrt Entscheidungen im Planungs- und Steuerungsprozess über den Austausch in Netzwerken und persönlichen Kontakten getroffen.
   - Diejenigen Partizipationsansätze, welche eine kritische Haltung gegenüber herrschenden Machtverhältnissen einnehmen (wie beispielsweise die Soziale Arbeit) wollen vielmehr eine Veränderung vorhandener formalisierter Prozesse und Strukturen herbeiführen. Aus diesem Grund stellt die Überführung der Partizipationsergebnisse in formale Abläufe kein Ziel dar.
   - Schliesslich lassen sich davon diejenigen Ansätze unterscheiden, welche den Partizipationsprozess nicht in Bezug zu formalen Strukturen und Prozessen sehen. Im Vordergrund steht vielmehr die Veränderung gesellschaftlicher Wirklichkeiten über die Sensibilisierung und Lernprozesse, wie dies beim Diskurs oder beim Schaffen gemeinsamer Öffentlichkeiten der Fall ist.

Tab. 4: DISKUSSIONSTHEMEN hinsichtlich der Herausforderungen im öffentlichen Raum

	Partizipationsverständnis	Herausforderungen / Diskussionsthemen
1	**Politik** **ENTSCHEIDEN** Politische Entscheidungen legitimieren und Gemeinwohl stärken	– Öffentliche Räume als Projektionsfläche für gesellschaftliche Konflikte im urbanen Kontext – Unzufriedenheit von Seiten der Bevölkerung äussert sich oft durch Protest im öffentlichen Raum. – Partizipation als Möglichkeit, das Verhältnis zwischen Staat und Bevölkerung aber auch zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren zu verbessern
2	**Kunst und Kultur** **ANEIGNEN** Bedürfnisse und Problemlagen öffentlich thematisieren	– Beurteilung der aktuellen städtischen Veränderungen als Bedrohung für den Zusammenhalt der Gesellschaft – Kritik an zunehmender Homogenisierung und Fragmentierung des öffentlichen Raumes und sowie Segregation und Ausschluss benachteiligter Bevölkerungsgruppen – Forderung nach mehr Demokratie in Planungsprozessen
3	**Diskurs** **AUSTAUSCHEN** Sich gemeinsam über komplexe Fragen verständigen und gesellschaftlichen Wandel gestalten	– Wichtiges Thema ist die Zunahme der unterschiedlichen Nutzungsansprüche auf den öffentlichen Raum – Für die Bearbeitung dieser Fragestellungen im öffentlichen Raum braucht es eine intensive und ganzheitliche Auseinandersetzung (=öffentlicher Diskurs).
4	**Recht** **REGELN** Betroffene gleich behandeln und deren Interessen fair abwägen	– Neue Herausforderungen für die Gesetzgebung aufgrund neuer Ansprüche und Nutzungsformen im öffentlichen Raum – Rechtliche Regelungen dienen dazu, unterschiedliche Ansprüche an den öffentlichen Raum auszugleichen und Konflikte zu regeln. – Bezogen auf die Partizipation ist es aber auch seine Aufgabe, die Planungsverfahren zu regeln bzw. zu legitimieren.
5	**Soziale Arbeit** **UNTERSTÜTZEN** Menschen zur politischen Einflussnahme befähigen und aktivieren	– Öffentliche Räume als Potentialräume: Öffentliche Grün- und Freiräume übernehmen wichtige Funktionen im Alltags- und Freizeitleben der Bevölkerung. – Öffentliche Räume als Problemzonen und Konfliktträume, insbesondere in benachteiligten Stadtgebieten – Kritik an Segregations- und Verdrängungsprozessen in öffentlichen Räumen
6	**Planung** **PLANEN** Planungsprozesse und -ergebnisse optimieren und bedarfsgerecht planen	– Öffentliche Räume haben eine gesellschaftliche Bedeutung, welcher nicht alleine durch raumplanerische oder gestalterische Ansätze gerecht werden kann. – Unterschiedliche Bedürfnisse und Sichtweisen auf öffentliche Räume müssen gemeinsam betrachtet und berücksichtigt werden.

7	**Verwaltung** **STEUERN** Qualität der Dienstleistungen verbessern und Zufriedenheit der Bevölkerung steigern	– Öffentliche Räume als öffentliches Gut. – Die Garantie von Zugänglichkeit und Qualität öffentlicher Räume für die Bevölkerung liegt in der Verantwortung von Staat und Verwaltung – Dabei befindet sie sich im Spannungsfeld zwischen steigenden Nutzungsansprüchen von Seiten der Bevölkerung und Wirtschaft und dem gleichzeitig abnehmenden Handlungsspielraum der Kommune.

Bezogen auf die **Diskussionsthemen**, die sich aus der jeweiligen Sichtweise der Disziplin auf die Herausforderungen in öffentlichen Räumen ergeben, lassen sich **folgende zentralen Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen den unterschiedlichen Partizipationsverständnissen** herleiten:

j. Je nach Partizipationsverständnis wird der öffentliche Raum als konkreter Gegenstand des Aushandlungsprozesses verstanden oder eher im Sinne einer Projektionsfläche für andere gesellschaftliche Fragestellungen:
   - In Politik, Kunst und Kultur oder auch in der Sozialen Arbeit steht der öffentliche Raum für gesamtstädtische bzw. gesamtgesellschaftliche Problem- und Fragestellungen, wie beispielsweise ausgrenzende Stadtentwicklungsprozesse oder undemokratische Planungsprozesse. Dementsprechend sind die Diskussionsthemen, die in Partizipationsprozessen verhandelt werden, breiter angelegt und eher auf einer übergeordneten Ebene angeordnet.
   - In anderen Verständnissen wie zum Beispiel demjenigen der Planung oder Verwaltung stehen die unterschiedlichen Ansprüche an den öffentlichen Raum im Zentrum des Partizipationsprozesses. Hier soll ganz konkret ausgehandelt werden, wie die Bedürfnisse verschiedener Anspruchsgruppen in die Planung und Gestaltung integriert werden können. Dementsprechend konzentrieren sich die Diskussionsthemen auf konkrete Gestaltungs- und Nutzungsfragen.

Fazit

Zwischen den Partizipationsverständnissen bestehen sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede. Besonders nahe stehen sich die Ansätze aus Verwaltung und Planung, ebenso lassen sich enge Bezüge zwischen Politik und Recht ausmachen. Partizipative Projekte aus den Bereichen Kunst und Kultur können je nach Ausrichtung stärker den Charakter sozialarbeiterischer Praxis annehmen oder aber mehr in die Richtung diskursorientierter Austauschprozesse tendieren. Generell lässt sich feststellen, dass auch innerhalb der einzelnen Disziplinen unterschiedliche Vorstellungen über Ziele, Akteure, Strukturen und Diskussionsthemen von Partizipationsprozessen vorherrschen.

4.5 Literatur

Fett markiert ist Literatur von Schweizer Autorinnen und Autoren.

Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2014). Bundesgesetz über die Raumplanung. Bern, Bundesbehörder der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Alisch, M. (2002). Soziale Stadtentwicklung: Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen. Opladen, Leske und Budrich.

Alisch, M. und J. S. Dangschat (1998). Armut und soziale Integration: Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit. Opladen, Leske + Budrich.

Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners 35(4): 216-224.

AvenirSocial (2010). Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz. Ein Argumentarium für die Praxis der Professionellen. Bern, AvenirSocial Professionelle Soziale Arbeit Schweiz.

Bernt, M. und M. Fritsche (2008). Kooperation - mit wem? Bewohnerbeteiligung im „Stadtumbau Ost". Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. In: Vetter, A. Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften**:** 237-258.

bgmr Landschaftsarchitekten Berlin (2008). Gestaltung urbaner Freiräume: Dokumentation der Fallstudien im Forschungsfeld „Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere“. Bonn, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

Birk, H.-J. (2004). Möglichkeiten und Grenzen städtebaulicher Kooperationen aus rechtlicher Sicht. Stuttgart.

Dangschat, J. (2004). Partizipation in der Stadt(teil)entwicklungsplanung. STEP 05-Workshop Partizipation.

Fatke, R. und M. Niklowitz (2003). "Den Kindern eine Stimme geben". Partizipation von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. Zürich, Universität Zürich.

Fritsche, M. (2011). Mikropolitik im Quartier: Bewohnerbeteiligung im Stadtumbauprozess. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gohl, C. und J. Wüst (2008). Beteiligung braucht Wissen - Beteiligung schafft Wissen. Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. In: A. Vetter. Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften**:** 259-280.

Grunow, D. (1988). Bürgernahe Verwaltung: Theorie, Empirie, Praxismodelle. Frankfurt a.M.; New York, Campus Verlag.

Hanhörster, H. und B. Reimann (2007). Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren: Gutachten unter besonderer Berücksichtigung der Aktivierung von Berlinerinnen und Berlinern mit migrantischer Herkunft. Berlin, Deutsches Institut für Urbanistik.

Hauser, C. (2007) Kunst im Quartier. Ansichten (HGK Luzern) 18: 1-6.

Healey, P. (1992). Planning through Debate. The communicative turn in planning theory. The Town Planning Review 63(2): 143-162.

Healey, P. (1997). Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies. New York, Palgrave.

Hongler, H. (2007). Partizipative Stadtteilentwicklung Winterthur-Töss: Evaluationsbericht zur Startphase. Zürich, Institut für Nachhaltige Entwicklung INE, ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

Hummel, K. (2011) Neue Wege der Beteiligung der Bürger: Stadtentwicklung und Lebensstilbeteiligung. PNDonline.

IFSW and IASSW (2004). Ethik in der Sozialen Arbeit – Darstellung der Prinzipien. Adelaide, International Federation of Social Workers (IFSW), International Association of Schools of Social Work (IASSW).

Innes, J. E. (1996). Planning Through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal. Journal of the American Planning Association 62(4): 460-472.

Innes, J. E. und D. E. Booher (2004). Reframing public participation: strategies for the 21st century. Planning Theory & Practice 5(4): 419-436.

Jakubowski, P. (2005). Effizientere Stadtentwicklung durch Kooperation? Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld „3stadt2 – Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“. Bonn, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Kleinert, H. (2012). Krise der repräsentativen Demokratie? Aus Politik und Zeitgeschichte 37/38: o.A..

Kuder, T. (2012). Beteiligung und Dialog zur Stärkung der lokalen Demokratie. vhw FWS 2(März-April): 65 -70.

Lewitzky, U. (2005). Kunst für alle? Kunst im öffentlichen Raum zwischen Partizipation, Intervention und Neuer Urbanität. Bielefeld, transcript Verlag.

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

Maier, W. (2011). Demokratische Legitimation im Wandel. Dortmund, BÖLL Forum NRW. H. B. S. NRW.

Mayer, H.-N. (2004). Hamburgisches Stadtteilentwicklungsprogramm – Zwischenevaluation 2003 in acht Quartieren. Hamburg, Arbeitsgruppe Stadtforschung Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

Mouffe, C. (2007). Über das Politische: Wider die kosmopolitische Illusion. Frankfurt, Suhrkamp.

Müller, E. (2010). Aktivierende Fachbegleitung in Partizipationsverfahren: Schlussbericht. Luzern, Hochschule Luzern.

Oehler, P. und S. Weiss (2012). Partizipation in sich verändernden Planungsprozessen: Handlungsfelder für die Soziale Arbeit in der Stadt- und Quartiersentwicklung. In: B. Haupert, S. Maurer, S. Schilling und F. Schultheis. Sozialen Arbeit in Gesellschaft. Teil der Lösung - Teil des Problems? Bern, Peter Lang AG.

Oppermann, B. und K. Langer (2002). Die Qualität partizipativer und kooperativer Projekte in der Technikfolgenabschätzung. Stuttgart, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg.

Pauli, M. J. (o.A.).Systemtheorie in der stadtplanerischen Bürgerbeteiligung. Zürich, o.A.

Pfenning, U. und C. Benighaus (2008). Partizipativer Wandel - methodischer Wandel: Neue und klassische Formen der Bügerbeteiligung im Vergleich. In: A. Vetter. Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften**:** 195-216.

Pötzsch, H. (2009). Die Deutsche Demokratie. Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung.

Schedler, K. (1996). Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallstudie Schweiz. Bern, Paul Haupt.

Schedler, K. und I. Proeller (2006). New Public Management. Bern, Haupt Verlag.

Schimkat, A. B. (2003). Partizipation und Kunst im öffentlichen Raum als Weg, aber wohin? o.A.

Schröder, C. (2010). Akteure der Stadtteilentwicklung: Wie Verwaltung, Politik und Bürgerschaft Beteiligung definieren. München, Oekom.

Selle, K. (2007) Bürgerengagement und Bürgerorientierung in Quartier und Stadt: Von der Ausnahme zur Regel? PNDonline.

Selle, K. (2010). An der Entwicklung der Städte teilhaben. In: R. Danielzyk, F. Pesch, H. Sahnen and S. Trommer. Perspektive Stadt. Essen, Klartext**:** 259-268.

Selle, K. (2010). Gemeinschaftswerk? Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung. Begriffe, Entwicklungen, Wirklichkeiten, Folgerungen. Aachen, Nationale Forum für Engagement und Partizipation.

Selle, K. (2013). Über Bürgerbeteiligung hinaus : Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold, Rohn.

Staubach, R. (2006). "Local Governance" am Beispiel der Dortmunder Nordstadt. Zum Verhältnis von zentraler Steuerung und Ansätzen dezentraler Selbstregulation. In: K. Selle. Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analyse. Erfahrungen. Folgerungen. Dortmund, Verlag Dorothea Rohn**:** 302-317.

Streich, B. (2005). Stadtplanung in der Wissensgesellschaft: Ein Handbuch. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Vetter, A. (2008). Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In: A. Vetter. Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung.Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften**:** 9-28.

Wehrle, A. (2005). Wasserspuren in der Stadt. Bürgerbeteiligung bei der Planung von Plätzen. München, oekom Verlag.

Witthöft, G. (2010). Konzeptualisierung des Städtischen: Gesellschaftsorientierte Stadtentwicklung im Spannungsfeld von Innenentwicklung und Planung durch Projekte. Detmold, Rohn.

5 Was alles meint Partizipation? Begriffsdefinitionen

Die Definition vom Partizipationsbegriff ist abhängig vom jeweiligen Partizipationsverständnis (siehe Kapitel 4). Dementsprechend gilt es kontinuierlich auszuhandeln, sei dies nun im Rahmen eines punktuellen Partizipationsprojektes oder im Sinne eines gesamtstädtischen Leitbildes, was mit dem Begriff der Partizipation gemeint ist und wie die unter den Beteiligten vorherrschenden unterschiedliche Begriffsverständnisse (entsprechend den unterschiedlichen Partizipationsverständnissen) zueinander in Bezug gesetzt werden können.

Zu Beginn ist es wichtig, zwischen der grundsätzlichen Haltung gegenüber Partizipation (entspricht dem sog. „Partizipationsverständnis“) und den konkreten Zielen und Erwartungen, die an einen bestimmten Partizipationsprozess gebunden sind, zu unterscheiden. Im Kapitel 4 wurde bereits ausführlich auf unterschiedliche Haltungen gegenüber der Partizipation eingegangen - die Unterschiede, Varianten und Gemeinsamkeiten, wie sie im Text beschrieben wurden, sind Abbild der häufig noch komplexeren Konstellationen in realen Aushandlungssituationen. In diesem Kapitel soll mit Bezugnahme auf ältere wie aktuelle Ansätze aufgezeigt werden, welche Unterschiede in der konkreten Ausgestaltung zu beachten sind und auf welchen möglichen Konsens ein praxisbezogener Partizipationsbegriff sich berufen könnte. Auf eine abschliessende Begriffsdefinition wird hier bewusst verzichtet - wie bereits erwähnt, braucht es dafür stete Abstimmung und Aushandlung zwischen allen Partizipationsbeteiligten. Im Fazit wird jedoch auf die Kernelemente der Partizipation eingegangen, die für eine Begriffsdefinition grundlegend sind.

5.1 Unterschiedliche Verständnisse - unterschiedliche Begriffe

In der Praxis werden für ähnliche Projekte und Aktivitäten häufig unterschiedliche Begriffe der Partizipation eingesetzt: Mitwirkung, Beteiligung, Konsultation, Mitbestimmung, Aktivierung, u.v.m. Meist handelt es sich, zumindest in der konkreten Situation seiner Verwendung, dabei nicht um eine bewusste Entscheidung für den einen oder anderen Begriff, sondern grösstenteils basiert die Begriffsverwendung auf Gewohnheit, Sprachtradition oder auch persönlichen Vorlieben. Auf der anderen Seite existieren in einigen Städten sog. Leitfäden oder Handbücher, die bewusst die Verwendung eines bestimmten Partizipationsbegriffes vorgeben und damit auch ein bestimmtes Verständnis von Partizipation zum Ausdruck bringen (vgl. dazu auch Kap. 5.2).

Eine zentrale Dimension für die Definition von Partizipation stellt die hinter dem Begriff stehende Positionierung gegenüber gesellschaftlichen Machtverhältnissen dar. Zu unterscheiden gilt es dabei auf der einen Seite diejenigen Sichtweisen, die in erster Linie von einem Machterhalt der bestehenden Entscheidungsträgerinnen und Eliten ausgehen, und auf der anderen Seite diejenigen Formen, die eine Machtumverteilung zu Gunsten der Nicht-Mächtigen anstreben. Die Tabelle 5 skizziert die Gegenüberstellung von machterhaltenden und machtumverteilenden Partizipation.

Tab. 5: Partizipation zwischen Machterhalt und Machtumverteilung

Machterhalt		Machtumverteilung
Stabilisierung der gesellschaftlichen Teilsysteme und des gesamtgesellschaftlichen Zusammenhalts	Makroebene	Destabilisierung der gesellschaftlichen Teilsysteme und Aufdecken von gesellschaftlichen Widersprüchen und Konfliktlinien
Legitimation der bestehenden Kompetenzansprüche der einzelnen Institutionen/Akteure	Mesoebene	Infragestellung der bestehenden Kompetenzansprüche einzelner Institutionen und Neuordnung der Machtverhältnisse
Etablierung eines Konsenses bzgl. der Lösung des Planungsproblems und eines gemeinsamen Verständnisses für zukünftige Planungsfragen	Mikroebene	Artikulation gegensätzlicher Interessenlagen und Konfliktaustragung

Im Vordergrund des machterhaltenden Ansatzes der Partizipation stehen der Austausch zwischen verschiedenen Akteuren und Institutionen und die Etablierung eines Konsenses bzw. gemeinsamen Verständnisses. Die Betonung liegt auf der Prozessgestaltung. Der *Verfahrensgerechtigkeit* wird somit besondere Bedeutung zugemessen, während das konkrete Ergebnis zweitrangig ist. Im Gegensatz dazu konzentrieren sich Partizipationsansätze, die eine Machtumverteilung anstreben, v.a. auf das Ergebnis des Verfahrens. Im Zentrum steht die Frage, ob das partizipative Verfahren die Interessen der Beteiligten berücksichtigt und zu Gunsten der Nicht-Mächtigen ausgefallen ist. Im Vordergrund steht die *Verteilungsgerechtigkeit* im Sinne der gerechten Verteilung derjenigen Güter, über welche im Partizipationsprozess verhandelt wurde.

Neben der Frage nach der Positionierung gegenüber gesellschaftlichen Machtverhältnissen spielt ebenso die Machtbeziehung zwischen den im Prozess Partizipierenden eine zentrale Rolle. Der verwendete Partizipationsbegriff gibt dabei relativ klar Auskunft darüber, in welchem Verhältnis die Partizipierenden zueinander stehen. In der Tabelle 6 sind die wichtigsten diesbezüglichen Unterschiede zwischen den gängigen Begriffen dargelegt:

Tab. 6: Grundbegriffe der Partizipation

Begriffe	*Grundhaltung*	*Machtbeziehung zwischen den Partizipierenden*	*Beispiel*
Teilhabe – Koproduktion	Jede/r Teilhabende hat dasselbe Recht, am Prozess teil zu haben.	Egalitär, d.h. es besteht keine Hierarchie zwischen den Teilhabenden	Öffentlicher Diskurs über die Funktion eines öffentlichen Raumes Aneignung eines öffentlichen Raumes durch unterschiedliche Nutzungsgruppen
Teilnahme – Kooperation – Partnerschaft – Zusammenarbeit – Aktivierung	Jede/r Teilnehmende ist eine/r unter vielen. Die zugestandenen Kompetenzen sind unterschiedlich verteilt.	Offen, d.h. je nach Voraussetzungen und Position in der Gruppe ist der Anteil grösser oder kleiner, aktiv oder passiv, zugeteilt oder selbst gewählt.	Public-Private-Partnerships bei der Gestaltung eines öffentlichen Raumes Planungsgremium bestehend aus Vertretenden aus Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft
Beteiligung – Mitwirkung – Mitbestimmung – Konsultation	Die Beteiligenden besitzen etwas exklusiv und stellen es anderen zur Verfügung, d.h. sie beteiligen andere, ohne dass diese über den Verhandlungsgegenstand verfügen können.	Hierarchisch, d.h. es besteht ein Machtgefälle zwischen Beteiligenden und Beteiligten.	Mitwirkungsverfahren bei der Gestaltung des Quartierplatzes Anhörung im Rahmen eines Planungsverfahren

In Anlehnung an Wehrle 2005.

Fazit

Weder aus wissenschaftlicher Perspektive noch aus Sicht der Praxis ist es sinnvoll und realistisch, von einer eindeutigen Definition von Partizipation auszugehen. Vielmehr ist es von zentraler Bedeutung, ein Bewusstsein für die unterschiedlichen Begriffe, Definition und Verständnisse zu schaffen. Auch wenn die unterschiedlichen Partizipationsbegriffe häufig synonym verwendet werden, widerspiegeln sie eine jeweils verschiedene Grundhaltung insbesondere bezogen auf die Frage der Machtverteilung in Partizipationsprozessen. Für eine Partizipationspraxis, die nicht beliebig, sondern fundiert und professionell gestaltet sein soll, ist es notwendig, sich als Verwaltung beispielsweise im Rahmen eines Leitbildprozess bewusst für einen Partizipationsbegriff und damit auch für eine bestimmte Partizipationshaltung zu entscheiden.

Dies gilt ebenso für den Fall, wenn sich die ZORA-Arbeitsgruppe für eine eigene Arbeitsdefinition entscheiden möchte. Den Begriff der Mitwirkung ist nur dann empfehlenswert, wenn die damit verbundene Grundhaltung ebenso vertreten werden soll.

5.2 Was heisst Partizipation konkret? Von Stufen, Graden und Prozessen…

Heute sind sich Forschung, Wissenschaft und Praxis einig darüber, dass Partizipation nicht gleich Partizipation ist, sondern verschiedene Formen der Partizipation unterschieden werden können. So wird beispielsweise seit Sherry Arnsteins "Ladder of Participation" von 1969 darüber debattiert, wo "scheinbare" Partizipation (z.B. Manipulation) aufhört und "echte" Partizipation beginnt (z.B. Mitbestimmung). Im Zentrum solcher und ähnlicher Diskussionen steht dabei die Frage, wie "tief" die Partizipation reichen kann und soll - oder in Anlehnung an das vorherige Unterkapitel formuliert: wie Einfluss und Macht im Rahmen des Partizipationsprozesses verteilt sind. Ein besonderer Knackpunkt stellt dabei die Frage dar, wie stark die in den Partizipationsprozess eingebundenen Personen oder Gruppierungen, nicht nur mitreden sondern auch (mit-)entscheiden können.

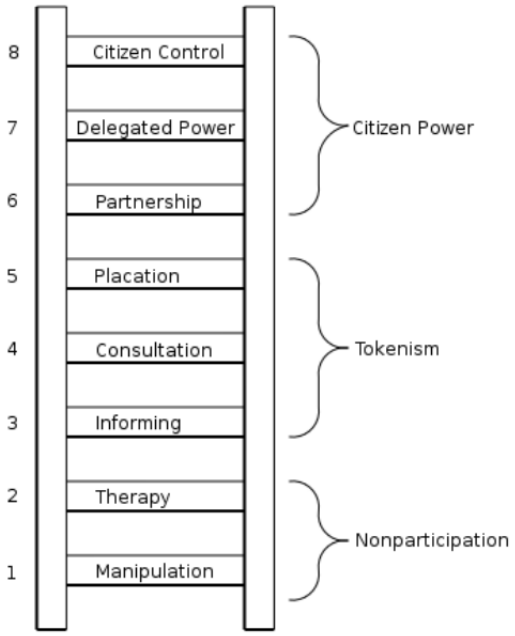
Im Folgenden werden die wichtigsten Ansätze (ältere und aktuellere) kurz vorgestellt und in Bezug zu den Partizipationsverständnissen aus Kapitel 4 gestellt.

Sherry Arnsteins "Ladder of Participation" (1969)

Sherry Arnstein war gelernte Sportlehrerin und arbeitete in den 1960er Jahren im Departement für Gesundheit, Bildung und Wohlfahrt in San Francisco als Sozialarbeiterin. Der 1969 von ihr veröffentlichte Artikel "A ladder of citizen participation" basiert auf ihrer Arbeit als Chefberaterin für Bürgerbeteiligung am US Departement für Wohnen und Stadtentwicklung. In diesem Sinne kann ihre Arbeit dem Partizipationsverständnis der **Sozialen Arbeit** zugeordnet werden, wobei v.a. die Frage nach der politischen Einflussnahme benachteiligter Bevölkerungsgruppen im Vordergrund steht.

Die Partizipationsleiter von Sherry Arnstein unterscheidet acht Stufen der Partizipation (vgl. Abb. 2). Die untersten beiden Stufen ("Manipulation" und "Therapy") bezeichnet Arnstein als Nicht-Partizipation, weil es nicht ihr Hauptzweck ist, Menschen an Planungsprozessen zu beteiligen, sondern die Partizipierenden zu erziehen oder zu "heilen". Partizipation in diesem Sinne dient lediglich dazu, die Ansprüche der Entscheidungsträgerinnen und -trägern einseitig durchzusetzen.

Abb. 2: Ladder of Citizen Participation nach Sherry Arnstein



Quelle: Arnstein 1969:217

Unter dem Begriff der Alibi-Funktion ("Tokenism") fasst Arnstein diejenigen Partizipationsstufen, die zwar den Partizipierenden ermöglichen, etwas zu erfahren ("Informing") und beispielsweise über eine Konsultation ("Consultation") oder Anhörung ("Placation") auch ihre Stimme einzubringen, ihnen jedoch keine Entscheidungsmöglichkeit einräumen. Auf diesen Stufen der Partizipation gibt es keine Garantie, dass die Ansprüche der Partizipierenden auch in der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden.

Ab der sechsten Partizipationsstufe spricht Arnstein von "echter" Partizipation, weil entweder in der Form von Partnerschaften ("Partnership"), delegierter Entscheidungsfindung ("Delegated Power") oder Selbstkontrolle ("Citizen Control") die Bevölkerung direkt an Entscheidungsprozessen beteiligt ist.

Maria Lüttringhaus "Stufenmodell der Partizipation" (2000)

Maria Lüttringhaus ist gelernte Sozialpädagogin und leitet das LüttringHaus, Institut für Sozialraumorientierung, Quartier- und Case Management (DGCC). Dementsprechend kann auch ihr Stufenmodell der **Sozialen Arbeit** zugeordnet werden, wobei neben der politischen Einflussnahme vor allem auch die Aktivierung der Bevölkerung für eigentätige Verbesserungen im Zentrum steht. Gleichzeitig beschreibt Lüttringhaus auch die Möglichkeiten und Herausforderung auf Seiten von **Verwaltung und Politik**.

Das Stufenmodell der Partizipation von Maria Lüttringhaus unterscheidet als erstes zwei Dimensionen der Partizipation (vgl. Abb. 3):
Auf der linken Seite beschreibt sie die Stufen der Partizipation aus der Sicht der Akteure des politischen Systems und der Verwaltung und fragt danach, nach welchen Standards die Partizipation durchgeführt wird.

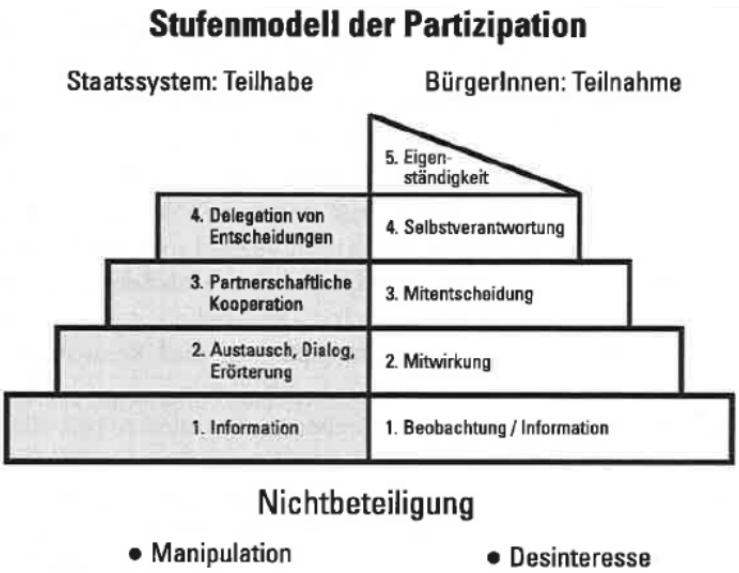
- Auf der ersten Stufe der Information wird die Bevölkerung von den Entscheidungsträgerinnen und -trägern informiert. Je nachdem, wie offen über die relevanten Inhalte informiert wird, handelt es sich entweder mehr um eine Manipulation von Seiten des politisch-administrativen Systems oder um den ersten wichtigen Schritt in einem Partizipationsprozess.
- Die zweite Stufe des Austauschs, Dialogs und der Erörterung verortet Lüttringhaus Kommunikationsprozesse, welche der Bevölkerung das Einbringen eigener Bedürfnisse und Meinungen ermöglichen. Die Entscheidungsgewalt liegt jedoch weiterhin bei den etablierten Entscheidungsträgerinnen und -trägern.
- Im Fokus der dritten Stufe der partnerschaftlichen Kooperation steht die Aushandlung zwischen Partizipationspartnern und dem Erarbeiten einer gemeinsamen Lösung - auch wenn die formale Entscheidung weiterhin bei der Verwaltung oder Politik liegt.
- Auf der vierten Stufe hat die Bevölkerung die Entscheidungsgewalt und kann den Partizipationsprozess weitestgehend bestimmen und kontrollieren.

Auf der rechten Seite beschreibt Lüttringhaus die Stufen der Partizipation auf der Seite der Bevölkerung. Die einzelnen Stufen korrespondieren weitestgehend mit den jeweiligen Stufen auf staatlicher Seite:

- Auf der ersten Stufe beobachten und informieren sich die Bevölkerungsmitglieder. Auch das Konsumieren bspw. von lokalpolitischer Ereignisse über die Medien versteht Lüttringhaus als aktiver Akt der Partizipation.
- Die Stufe der Mitwirkung umfasst aktive Teilnahme bspw. in der Form von Anhörungen, Beratungen oder Stellungnahmen. Im Zentrum steht die Einflussnahme auf die Vorbereitung der Entscheidung, jedoch nicht auf die Beschlussfassung.
- Auf der dritten Stufe ist die partnerschaftliche Entscheidungsfindung angesiedelt, sei dies nun direkt oder indirekt über anwaltschaftliche Organisationen.
- Die Stufe der Selbstverantwortung meint die Kontrolle des Planungs- und Entscheidungsprozesses durch die Bevölkerung.

- Auf der obersten Stufe der Eigenständigkeit agiert die Bevölkerung unabhängig staatlicher Handlungen und autonom.

Abb. 3: Stufenmodell der Partizipation nach Maria Lüttringhaus



Quelle: Lüttringhaus 2000:44

Klaus Selle " Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung" (2010a, 2010b, 2013)

Klaus Selle ist gelernter Stadt- und Raumplaner und leitet den Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtplanung der RWTH-Aachen. Er hat in seinen Arbeiten zur Partizipation in der Stadtentwicklung auf eine hierarchisierte Darstellung von unterschiedlichen Partizipationsformen weitestgehend verzichtet und vielmehr den Fokus auf die Verflechtung von Rollen, Gegenstand und Formen im Partizipationsprozess gelegt. Er nimmt dabei die Perspektive der **Planung** ein und bettet den Anspruch einer kooperativen und integrierten Planung in Fragen zur **politischen Steuerung** ein.

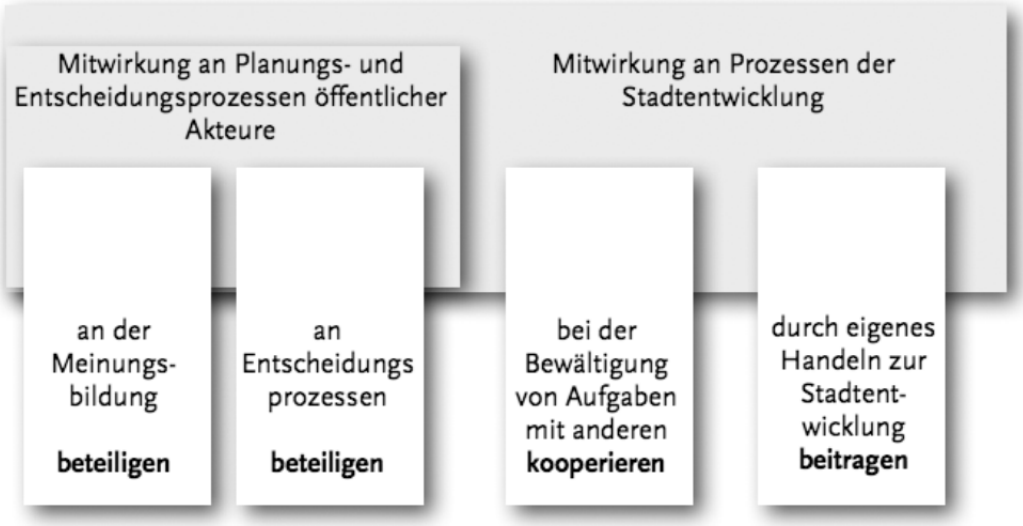
Wer partizipiert?
Bezüglich der Frage, wer partizipiert, unterscheidet Selle vier verschiedene Rollen der Bevölkerung im Partizipationsprozess (vgl. dazu auch die Tabelle 2 in Kapitel 4):

- Als politische Auftraggebende wählen Bürgerinnen und Bürger ihre Vertretung für die Regierung und stimmen über deren Vorschläge, die sie ihnen beispielsweise in einem Abstimmungsverfahren unterbreiten, ab.
- Als Akteure eigener Kompetenz stellen die Mitglieder der Bevölkerung potentielle Partnerinnen und Partner im Planungsverfahren dar, bspw. als Mitglied zivilgesellschaftlicher Organisationen oder privater Unternehmen.
- Als Betroffene beteiligt sich die Bevölkerung an Entscheidungsprozessen bei lokalen wie gesamtstädtischen Planungsverfahren und Projekten.
- Als Kundinnen und Kunden kommunaler wie privater Anbieter agieren Bürgerinnen und Bürger in der Form von Marktteilnehmende, also aufgrund von Kosten-Nutzen-Abwägungen.

Woran wird partizipiert?
Selle unterscheidet in seinen Arbeiten einen engeren von einem weiteren Teilhabebegriff (vgl. Abb. 4):

- Teilhabe im engeren Sinn bezeichnet er als die Beteiligung der Bevölkerung an einem konkreten von der Politik oder Verwaltung organisierten Planungs- und Entscheidungsverfahren. Im Vordergrund steht Partizipation im Sinne von Beteiligung, wie der Begriff in Tab. 6 definiert wurde.
- Teilhabe im weiteren Sinne umfasst jegliche Aktivitäten der Bevölkerung an Prozessen der Stadtentwicklung, und dies wie im oberen Abschnitt beschrieben, in unterschiedlichen Rollen und Funktionen. Aus dieser Perspektive besitzt die Bevölkerung unabhängig von der politisch-administrativen Steuerung eine Vielfalt von Einflussmöglichkeiten.

Abb. 4: Teilhabe im engeren und breiteren Sinne



Quelle: Selle 2010b:11

Wie wird partizipiert?
Der Aushandlungsgegenstand sowie die von der Bevölkerung eingenommenen Rollen im Partizipationsprozess unterscheiden sich massgeblich nach der jeweiligen Partizipationsform. Konkret handelt es sich um die Unterscheidung von formaler und informeller sowie von direkter und indirekter Partizipation (vgl. Abb.5):

Abb. 5: Formen der Partizipation

Quelle: Selle 2010b:12, an Schweizer Verhältnisse angepasst

Formale Partizipationsformen sind gesetzlich verankert oder vertraglich festgelegt. Im Gegensatz dazu besteht bei informellen Partizipationsformen kein gesetzlich geregelter Anspruch darauf, dass man als Betroffene, Nutzer oder Anspruchsgruppe in das Planungsverfahren miteinbezogen wird.

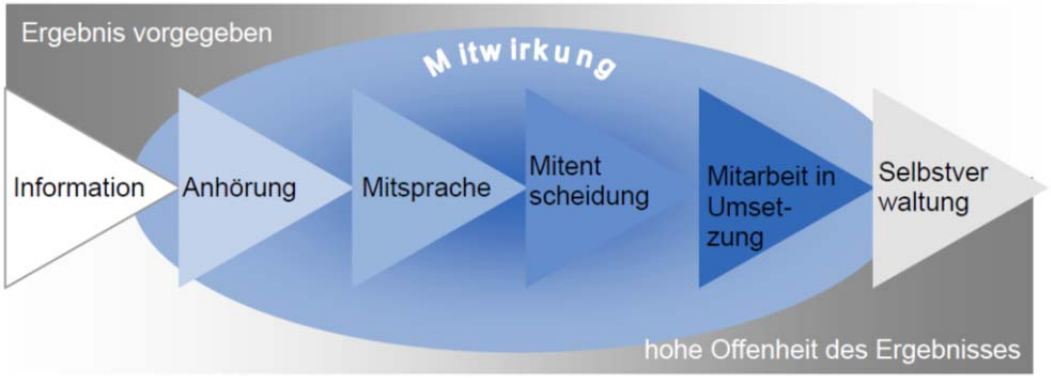
Unter direkter Partizipation versteht man den unmittelbaren Miteinbezug von Personen(-gruppen), die ihre Anliegen direkt in den Prozess einbringen können (mündlich oder schriftlich). Von indirekter Partizipation spricht man dann, wenn die Anliegen über eine Institution oder Organisation gebündelt eingebracht werden.

Stadtentwicklung Stadt Zürich (2006) / Stadtentwicklung Basel-Stadt (2007/2013) "Formen der Mitwirkung"

Auf der Basis der oben genannten Ansätze zur Definition von Partizipation sowie eigenen Erfahrungen mit städtischen Partizipationsprojekten haben einige Schweizer Städte Leitfäden, Checklisten und ähnliches entwickelt, welche Stufen und Form von Partizipationsprojekten definieren. Sie widerspiegeln in erster Linie das Partizipationsverständnis der **Verwaltung** und deren Einbettung in die **politischen Prozesse**.

Die Stadt Zürich unterscheidet wie in Abbildung 6 dargestellt, sechs Stufen der Mitwirkung und ordnet diese auf einem Kontinuum der Ergebnisoffenheit. Zur Mitwirkung werden die vier mittleren Stufen der Anhörung, Mitsprache, Mitentscheidung und Mitarbeit bei der Umsetzung gezählt.

Abb. 6: Mitwirkungsstufen in der Stadt Zürich



Information: Kommunikation von Wissen. **Anhörung:** Meinungen der Betroffenen werden u. Umständen in Lösung miteinbezogen. **Mitsprache:** Meinungen der Betroffenen werden berücksichtigt. **Mitentscheidung:** Verbindliche Beteiligung an der Entscheidungsfindung. **Mitarbeit:** Aktive Beteiligung der Betroffenen an der Umsetzung. **Selbstverwaltung:** Betroffene sind für Entscheid, Umsetzung und Organisation verantwortlich.

Quelle: Stadtentwicklung Zürich 2006:6

In der Stadt Basel geht jeweils eine formelle Anhörung dem freiwilligen (d.h. informellen) Partizipationsverfahren voraus. Sie ist gesetzlich im §55 der Kantonsverfassung verankert. Anlässlich der Anhörung entscheidet die Behörde darüber, ob im Weiteren ein freiwilliges Mitwirkungsverfahren durchgeführt wird. Diesbezüglich werden folgende Mitwirkungsgrade unterschieden (Kanton Basel-Stadt 2014):

- Mitsprache: Betroffene wirken bei der Entscheidungsfindung mit
- Mitentscheidung: Betroffene wirken bei Entscheiden mit

- Mitverantwortung bei der Umsetzung: Betroffene wirken bei Entscheiden mit und beteiligen sich bei der aktiven Umsetzung
- Selbstorganisation: Betroffene entscheiden über Umsetzungen und Organisation

Interessant für die Partizipationspraxis ist darüber hinaus die Definition von unterschiedlichen Partizipationsformen, die in der Verwaltungspraxis zur Anwendung kommen. Zusammenfassend für beide Städte lassen sich folgende Formen unterscheiden:

- Dialogprozess zwischen Verwaltung und von Planungsprojekten Betroffenen
- Begleitgruppe, d.h. von der Verwaltung eingeladene Gruppe bestehend aus Interessenvertreterinnen und -vertretern
- Aktivierender Prozess, d.h. Verwaltung unterstützt auf Eigeninitiative basierende Aktivitäten der Betroffenen
- Kooperative Planung zwischen der Stadt und privaten Grundeigentümerinnen und -eigentümer
- Mitwirkung bei Konzepten/Strategien/Planungen
- Mitwirkung bei konkreten Bauvorhaben

Fazit

Die vorangegangenen Darstellungen und Beispiele zeigen auf, dass in der konkreten Ausgestaltung von Partizipationsprozessen und -projekten unterschiedliche Akzente gesetzt werden können. Wichtig ist dabei zu verstehen, dass es sich bei der Partizipation um einen gesamthaften Kommunikationsprozess handelt, der unterschiedliche Stufen, Phasen und Grade beinhalten kann. Statt einer Hierarchisierung unterschiedlicher Partizipationsformen scheint es empfehlenswert, den Austausch zwischen den Partizipierenden als eine ganzheitliche und prozessorientierte Kommunikation zu betrachten.

Als Orientierung für eine breite Begriffsdefinition lassen sich folgende Kernelemente von Partizipation ausmachen:

Partizipation beschreibt einen Austauschprozess zwischen mehreren Personen oder Personengruppen bzw. deren Repräsentierenden (z.B. Verwaltung, Bevölkerung, InvestorInnen, soziale Organisationen).

Diese Personen sichern sich selber die Einflussnahme an einer sie betreffenden Entwicklung oder die Einflussnahme wird ihnen zugestanden.

Die geteilte Einflussnahme bezieht sich auf Handlungen und Entscheidungen im Planungsprozess (z.B. Analyse der Bedürfnisse und deren Berücksichtigung in der Nutzungsplanung) sowie auf Strukturen, in welche dieser Prozess eingebettet ist (z.B. Entwicklung eines gemeinsamen Leitbildes "Öffentlicher Raum").

Im weiteren können folgende wichtige Unterscheidungsdimensionen zwischen unterschiedlichen Begriffsdefinitionen genannt werden:

Die Rolle der Bevölkerung im Partizipationsprozess kann sich je nach Ausgestaltung des Partizipationsarrangements von Seiten der Verwaltung und Politik sowie abhängig von den Möglichkeiten und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger stark unterscheiden. Aber auch von Seiten der Planungsfachpersonen hat sich über die letzten Jahrzehnte hinweg die Wahrnehmung der Rolle der Bevölkerung gewandelt. Der wichtigste Unterschied in der heutigen Partizipationspraxis liegt darin, ob öffentliche Räume entweder für oder mit der Bevölkerung geplant und gestaltet werden.

Ein weiterer wichtiger Unterschied liegt darin, ob sich um Partizipation an der Vorbereitung der Entscheidung oder um Partizipation bei der Entscheidung selbst handelt. Zahlreiche Stufen und Formen beinhalten nicht die Partizipation an der eigentlichen Beschlussfassung.

Interessant ist auch zu bedenken, dass sich die Haltung gegenüber Partizipation zwischen Verwaltung/Politik und der Bevölkerung bzw. anderen Akteuren unterscheiden kann. Versteht man Partizipation als Kommunikationsprozess ist es wichtig, den Austausch zwischen den Beteiligten in den Blick zu nehmen und somit jeweils den Beitrag zum Kommunikationsprozess von allen Seiten zu berücksichtigen.

Mit Selles Unterscheidung zwischen Partizipation an konkreten Planungs- und Entscheidungsprozessen und Partizipation an Prozessen der Stadtentwicklung wird das Bewusstsein dafür geschärft, dass Partizipation nicht nur in organisierten Verfahren, sondern ebenso durch Handlungen und Entscheidungen von Gruppen in anderen gesellschaftlichen Bereich als Politik und Verwaltung stattfindet.

5.3 Literatur

Arnstein, Sherry (1969). A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners 35(4): 216-224.

Kanton Basel-Stadt (2014). Leitfaden zur Mitwirkung der Quartierbevölkerung in der Stadt Basel. Basel.

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

Selle, K. (2010a). An der Entwicklung der Städte teilhaben. In: R. Danielzyk, F. Pesch, H. Sahnen and S. Trommer. Perspektive Stadt. Essen, Klartext: 259-268.

Selle, K. (2010b). Gemeinschaftswerk? Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung. Begriffe, Entwicklungen, Wirklichkeiten, Folgerungen. Aachen, Nationale Forum für Engagement und Partizipation.

Selle, K. (2013). Über Bürgerbeteiligung hinaus : Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold, Rohn.

Stadtentwicklung Zürich (2006a). Leitfaden Mitwirkung der Stadt Zürich. Eine Arbeitshilfe für die sozialräumliche Stadtentwicklung. Stadt Zürich.

Stadtentwicklung Zürich (2006b). Mitwirkungs- und Beteiligungsprozesse. Checkliste. Stadt Zürich.

Vodoz, Luc/Käser, Nadine/Widmer, Ariane (2014). Participation et Logement. Construire pour et avec la population. Kanton Waadt.

Wehrle, Astrid (2005). Wasserspuren in der Stadt. Bürgerbeteiligung bei der Planung von Plätzen. München, oekom Verlag.

6 Schlussfolgerungen

Das Zusammendenken von Forschungserkenntnissen, theoretischen Konzepten und Erfahrungen aus der Praxis ergeben ein komplexes Bild: Je mehr Wissen und Erfahrung wir über Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen von Partizipation besitzen, desto komplexer und herausfordernder wird die Aufgabe. Die Komplexität lässt sich auf unterschiedliche Entwicklungen zurückführen:

- Mit der Pluralisierung und sozialen Polarisierung der Gesellschaft sehen sich Fachleute aus der Planungspraxis neuen gesellschaftlichen Voraussetzungen und Problemlagen gegenüber gestellt.
- Aber auch widersprüchliche Entwicklungen im politischen System, wie beispielsweise die parallelen Trends von Ökonomisierung und Demokratisierung des Staatshandelns erfordern eine erhöhte Sensibilität für ebendiese Handlungslogiken.
- Schliesslich kommt es mit der Ausdifferenzierung von Beteiligungsformen, Akteuren, Zielen, Methoden, Settings, Rollen und Handlungsmöglichkeiten je nach Kontext und Bedarf zu sehr komplexen lokalen Voraussetzungen für Partizipationsprozesse.

Professionelle und Fachpersonen aus allen Disziplinen sehen sich heute einer paradoxen Situation gegenüber gestellt: Partizipation wird von unterschiedlichster Seite (Bevölkerung, Politik, Professionelle, Medien, u.a.) eingefordert, als Standard einer integrierten Stadtentwicklung verstanden und als mögliches Mittel für eine demokratischere Gesellschaft gesehen. Wissenschaftliche Untersuchungen und Evaluationen zeigen aber, dass die Fachleute in der alltäglichen Partizipationspraxis auf grosse Herausforderungen treffen. Zu nennen ist hier beispielsweise die Probleme der selektiven Beteiligung an Partizipationsverfahren oder die einseitige Instrumentalisierung von Partizipation zur Legitimation des Planungshandelns von Seiten der Experten. Dazu kommt der Umstand, dass mit der Anzahl der partizipativen Angebote die Anzahl der Beteiligten abnimmt, da diese Verfahren für Einzelpersonen einen hohen Aufwand bedeuten.

Auf die Frage, welches nun die wichtigsten Erfolgsfaktoren für Partizipation der Bevölkerung sind, kann die Forschung eine relativ klare Antwort liefern: Erfolgreiche Partizipation braucht **Engagement von unten**, sprich der Zivilgesellschaft, aber auch andauerndes und ehrliches **Commitment von oben**, d.h. aus Politik und Verwaltung. Wie die Forschung zur Partizipation der Bevölkerung in öffentlichen Räumen zeigt, führt diese gegenseitige Bezugnahme von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft nicht nur zur Lösung des Planungsproblems, sondern ebenso zu mehr Konflikten und Auseinandersetzungen. Partizipation heisst deshalb Raum-Schaffen für demokratische Aushandlungsprozesse.

Die **Institutionalisierung von Partizipation** ist ein wichtiger Bestandteil einer sozial nachhaltigen Stadtentwicklung. Ist die Stadt bemüht, nicht nur punktuell und projektbezogen Partizipation „anzubieten“, sondern das Verhältnis zwischen dem Staat und der Bevölkerung langfristig demokratischer oder zumindest partnerschaftlicher zu gestalten (Stichwort „Bürgerkommune“), braucht es Strukturen, Prozesse und Ressourcen (z.B. auf Gesetzesbasis, im den Verwaltungsabläufen, in den politischen Aushandlungen, etc.), die der Bevölkerung langfristig und kontinuierlich den Einfluss auf die Planungs- und Entscheidungsprozesse garantieren. Eine Grundbedingung für die erfolgreiche Beteiligung der Bevölkerung ist deshalb auch die „**Partizipation innerhalb der Verwaltung**“, also eine noch ausgeprägtere Kooperationen zwischen den Fachressorts und Departementen. Dazu gehört neben der fachspezifischen Zusammenarbeit auch eine sozialraumorientierte Ausrichtung der Verwaltungsaufgaben. In diesem Zusammenhang müssen die Rollen der Beteiligten in einem Partizipationsprozess geklärt sein. Dies betrifft insbesondere die Entscheidungsbefugnisse und (professionellen) Kompetenzen der einzelnen Funktionen und Organisationseinheiten.