

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

„Warum eigentlich Partizipation?“

Sozialwissenschaftliche Analyse aktueller Partizipationsverständ- nisse 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

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 Jahrzehnten 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 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

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.

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:

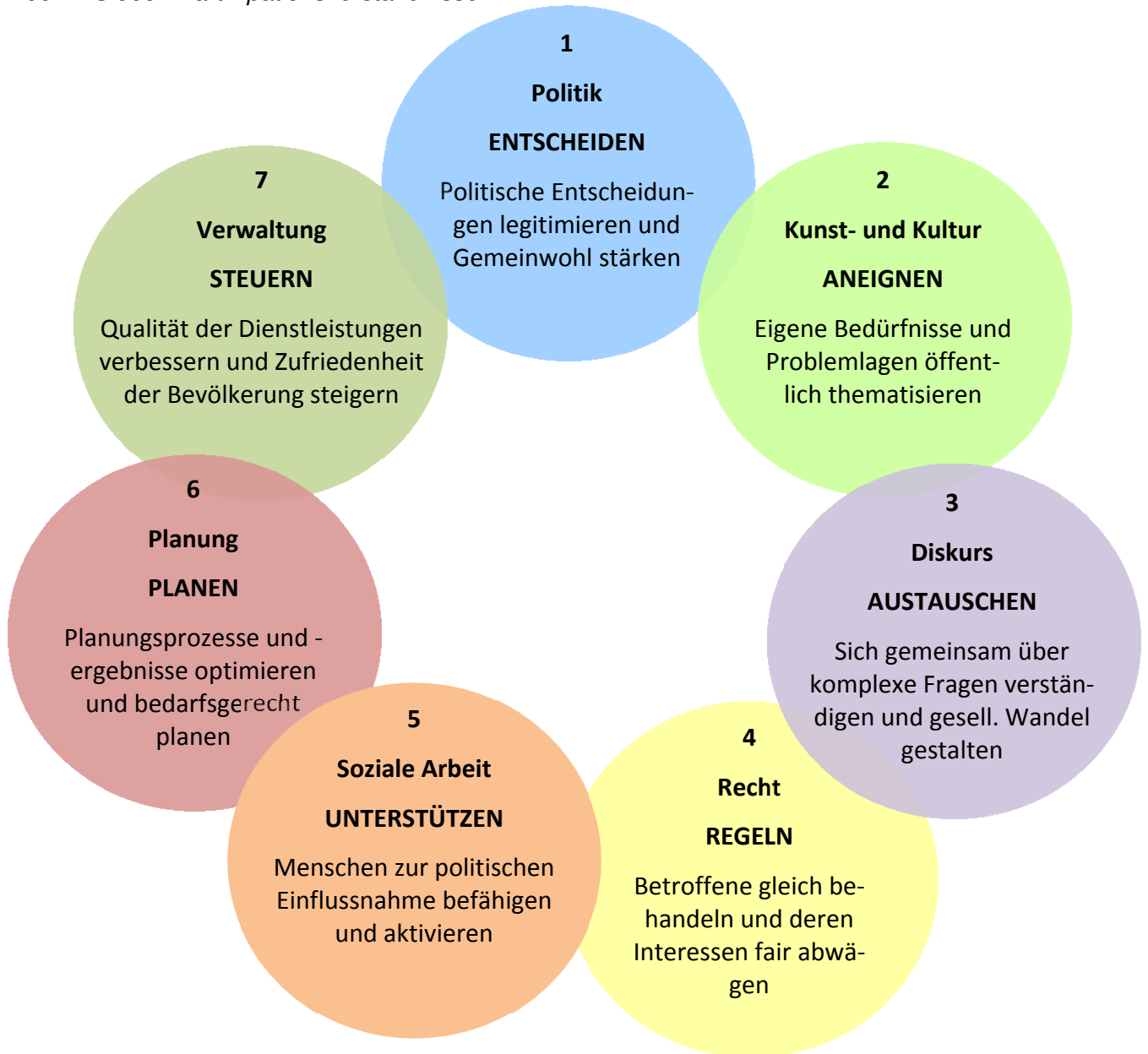
1. In der **Politikwissenschaft** zielt Partizipation auf eine Demokratisierung der politischen Prozesse, um die Legitimation und die Gemeinwohlorientierung politischer Entscheidungen zu stärken. Hauptaufgabe der Politik im Partizipationsprozess ist das Herbeiführen von legitimen politischen **Entscheidungen**.
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.