

Zum Verhältnis von partizipativer Stadtentwicklung, neoliberaler Stadtpolitik und stadtteilbezogener Sozialer Arbeit

Tanja Klöti

Vorbemerkung

Nicht nur Professionelle aus der Sozialen Arbeit, sondern ebenso Fachpersonen aus Politik, Planung und Verwaltung sehen sich heute einer paradoxen Situation gegenüber gestellt: Partizipation wird von unterschiedlichen Seiten (Bevölkerung, Politik, Professionelle, Medien, u.a.) eingefordert, als überlegene Lösungsstrategie für (beinahe) alle gesellschaftlichen Probleme propagiert, zum Standard von „good governance“¹, und „Nachhaltiger Entwicklung“², erhoben und euphorisch als Mittel für eine demokratischere Gesellschaft (oder gar eine gerechtere Welt) gefeiert. In der alltäglichen Praxis zeigen sich jedoch vor allem die Herausforderungen und Mängel, wenn bspw. notwendige Voraussetzungen nicht erfüllt sind, gesetzte Ziele nicht erreicht wurden (oder über das Ziel hinausgeschossen wurde), wenn statt Konsens Konflikte den Prozess bestimmen oder partizipativ erarbeitete Vorschläge keinen Niederschlag in der städtischen Wirklichkeit finden. An die Stelle der „Mitwirkungseuphorie“ ist angesichts der Defizite partizipativer Verfahren deshalb Ernüchterung getreten, die auf folgende verdichtete Erfahrungen aus der Praxis zurückzuführen sind:

1. In den letzten Jahrzehnten haben nicht nur die finanziellen Ressourcen, sondern auch die Verantwortungsbereiche und Kompetenzen der poli-

1 Vgl. bspw. UN Commission on Human Rights (2000). Commission on Human Rights resolution 2000/64: The role of good governance in the promotion of human rights. URL: <http://www.refworld.org/docid/3b00f28414.html> [Zugriffsdatum: 5.3.2014].

2 Vgl. bspw. General Assembly of the United Nations (2012). Resolution 66/288: The future we want. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E [Zugriffsdatum: 5.3.2014].

tisch-administrativen Institutionen auf kommunaler Ebene abgenommen bzw. wurden an private Institutionen übertragen (Werner 2012: 74). Mit der Einschränkung des staatlichen Einflussbereiches schwindet aber auch die Möglichkeit der Bevölkerung, auf substanzielle Fragen der Stadtentwicklung Einfluss zu nehmen (Selle 2013: 64), bspw. wenn nicht die öffentliche Hand, sondern eine einflussreiche Stiftung über die Gestaltung sozialer Infrastruktur im Quartier entscheidet, oder wenn die Stadt für die Umgestaltung eines innerstädtischen öffentlichen Raumes auf private Investoren angewiesen ist. In der Schweiz zeigt sich dies bspw. an veränderten Zuständigkeitsbereichen von Bund, Kanton und Gemeinden und den damit verbundenen Umverteilungen von Steuereinnahmen (Oehler/Weiss 2012: 3).

2. Ähnliches gilt auch für die Leistungsfähigkeit von Plänen: Räumliche Entwicklungspläne können die städtische Wirklichkeit nur bedingt beeinflussen; sie werden nie 1:1 umgesetzt, sondern dienen lediglich als Richtlinie für das Handeln der nachgelagerten Akteure. Partizipation an Planungsprozessen hat deshalb nur bedingt einen nachhaltigen Effekt auf die konkrete Stadtentwicklung (Selle 2013: 306).
3. Im Sinne von „Particitainment“ kann in den letzten Jahren eine Partizipationspraxis beobachtet werden, bei welcher nicht die Interessen der Bevölkerung, sondern die Interessen der Projektleitenden im Vordergrund stehen. Wenn partizipative Verfahren jedoch einseitig für die Legitimation des Planungshandelns instrumentalisiert werden, mutieren Partizipationsanlässe zu Unterhaltungsereignissen ohne ernsthafte Mitwirkungsmöglichkeiten (Selle 2013: 291 ff.). Auch eine intransparente Kommunikation von Seiten der Verwaltung und Projektleitung kann zu teilweise grossem Widerstand aus der Bevölkerung und der Zunahme von Misstrauen gegenüber der städtischen Politik führen. Dies gilt insbesondere für sog. städtebauliche Grossprojekte, bei welchen die Partizipation der Bevölkerung zwar realisiert wird, jedoch Inhalte, Ziele und Umsetzung solcher Projekte häufig nicht verhandelbar sind (Selle 2013: 252).
4. Häufig erleben Verantwortliche, dass an den jeweiligen Partizipationsanlässen weniger über das Projekt selbst diskutiert wird, sondern die Veranstaltung von der Bevölkerung dazu genutzt wird, weiterreichende Anliegen zu platzieren, denen die Adressaten aber im Rahmen der punktuellen und projektbezogenen Partizipation nicht gerecht werden können (z.B. Problematisierung der eigenen Arbeitslosigkeit an einer Veranstaltung zur Umgestaltung des Pausenplatzes). Dies überfordert die Verfahren und führt zu Frustrationen auf Seiten aller Beteiligten (Selle 2013: 306).

5. Eines der Hauptdefizite von Partizipationsprozessen ist die selektive Beteiligung: 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 (Cornwall 2008: 12, Selle 2013: 296). 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 (Arlanch 2011: 50 f., Werner 2012: 13 ff.). 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 (Selle 2013: 296).

Es erscheint deshalb legitim und auch erforderlich, nach mehreren Jahrzehnten Erfahrung und wissenschaftlicher Auseinandersetzung mit der partizipativen Stadtentwicklung einen Schritt zurückzutreten und grundlegendere Fragen zu stellen.

1 Einleitung – Partizipation ist in erster Linie eine Kultur- und Haltungsfrage

Im allgemeinen wie im wissenschaftlichen Sprachgebrauch werden unter dem Begriff der Partizipation drei unterschiedliche Zugänge oder Analyseperspektiven verhandelt: 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 verhandelt, wie moderne Verwaltungs- und Planungsaktivitäten gesteuert werden können bzw. müssten (Dangschat 2004: 1).

Sowohl in der Partizipationspraxis als auch in der Partizipationsforschung wendet man sich vermehrt der letztgenannten Perspektive zu: Beispielsweise fordert Klaus Selle in seinem aktuellem Buch zur Bürgerbeteiligung keine neuen Verfahren, Methoden und Instrumente, sondern vielmehr eine neue Kultur der Bürgerorientierung, die weit über die klassischen Formen der Bürgerbeteiligung (d.h. organisierte Mitwirkung der Bevölkerung an vom politisch-administrativen

System gesteuerten Planungsprozessen) hinauszugehen habe (Selle 2013: 307, ebd.: 343 ff.). Und im 2012 neu aufgelegten und umfassenden Wiener Praxisbuch³ zur Partizipation wird dezidiert darauf hingewiesen, dass bei der Planung von Partizipationsprozessen „zuerst die Haltung, dann die Technik“ zu diskutieren sei. Die „richtige“ Haltung gegenüber Partizipation ist gemäss Praxisbuch ein zentraler Faktor für den Erfolg der Beteiligung (Arbter 2013: 15). Auch in der Schweiz wird von Professionellen aus der Praxis darüber diskutiert, wie Theorie und Praxis besser verknüpft werden können, um fundierter über die Zweckmässigkeit von Partizipation entscheiden zu können⁴. An einer Arbeitstagung zur Mitwirkung bei der Nutzung und Gestaltung öffentlicher Räume beispielsweise, an welcher Vertreterinnen und Vertreter aus deutschschweizerischen Städten teilnahmen, wurden u.a. folgende praxisrelevanten Fragen diskutiert: Welchen Zweck soll Partizipation als Mittel zur politischen Steuerung von Stadtentwicklung überhaupt erfüllen? Warum braucht es überhaupt Mitwirkung? Welche Ziele verfolgen wir damit (Akzeptanz, Qualität, mittlere Zufriedenheit...)? Welche Verwaltungskultur ist notwendig, um Mitwirkung langfristig zu verankern? Wie viel Macht müssen, können und wollen wir als Verwaltungsmitarbeitende abgeben? In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit einer partizipativen Stadtentwicklung gehen die aktuellen Forschungsfragen in eine ähnliche Richtung, wobei neben praxisrelevanten Problemen der Zweckmässigkeit, Wirkung und Erfolgsbedingungen vor allem der Fragestellung nachgegangen wird, aus welchen Gründen die Bedeutung von Partizipation in beinahe allen für die Stadtentwicklung relevanten Disziplinen dermassen zugenommen hat (Schröder 2010: 19 ff., Oehler/Weiss 2012: 5, Selle 2013: 173). In Anbetracht der empirischen Erfahrungswerte (s.o.) scheint es jedenfalls begründenswert, weshalb trotz Ernüchterung in der Partizipationspraxis am Ideal einer partizipativen Stadtentwicklung beharrlich festgehalten wird.

Der vorliegende Beitrag widmet sich diesen Fragen vor dem Hintergrund der Debatte zur *unternehmerischen Stadt*. Wie Susanne Heeg in ihrem Beitrag in diesem Band darlegt, handelt es sich bei diesem Terminus um den Versuch, zeitgleiche Entwicklungen in den heutigen Städten sowohl im Norden wie im Süden der Welt zueinander in Bezug bzw. in einen Gesamtzusammenhang zu setzen. Für Fragen der partizipativen Stadtentwicklung ist in erster Linie der Begriff der *governance* relevant, der auf einen neuen neoliberalen Steuerungsmodus hinweist und deshalb den zentralen Kontext für partizipative Verfahren und Prozes-

3 Siehe Online unter URL:
<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008273.pdf>

4 Vgl. dazu das aktuelle ZORA-Projekt zur Mitwirkung bei der Nutzung und Gestaltung öffentlicher Räume,
 URL: <http://zora-cep.ch/de/Info/Schwerpunkte/Mitwirkung>

se darstellt. Aus den oben genannten Gründen will sich dieser Beitrag nicht mit der Diskussion von Erfolgskriterien, Partizipationsmethoden oder Qualitätsmessungen aufhalten, sondern er versucht, anhand eines diskursorientierten Ansatzes die Fragen zu beantworten, wie Ideal und Praxis von Partizipation mit dem *governance*-Konzept legitimiert werden können und welche Chancen und Risiken für die Soziale Arbeit bestehen, wenn sie sich im Kontext von neoliberaler Stadtpolitik für Partizipation von benachteiligten Bevölkerungsgruppen einsetzen möchte.

Dafür wird im ersten Teil des Beitrages zusammenfassend dargestellt, wie die Konzepte der *unternehmerischen Stadt* und der *urban governance* in der wissenschaftlichen Literatur diskutiert werden und wie diese Konzepte zueinander sowie zur partizipativen Stadtentwicklung in Bezug stehen. In einem zweiten Schritt wird Partizipation unter *governance*-Bedingungen unter demokratischen wie emanzipatorischen Gesichtspunkten kritisch beleuchtet, wobei insbesondere auf die fehlende Sensibilität der Konsensorientierung für gesellschaftliche Machtunterschiede eingegangen wird. Es wird sich dabei zeigen, dass sich die sozialarbeiterische Praxis den negativen Konsequenzen einer neoliberalen wie konsensorientierten Stadtpolitik nur bedingt entziehen kann. Abschliessend wird versucht, eine Haltung konfliktorientierter Partizipationspraxis als Gegenpol zu skizzieren, die sich an alten wie neuen Ansätzen der Gemeinwesenarbeit orientiert.

2 Lokale Stadtpolitik und Steuerung von Stadtentwicklungsprozessen

2.1 Die unternehmerische Stadt und neoliberale Stadtpolitik auf lokaler Ebene

Das Zusammenspiel neoliberaler Globalisierung (und deren Folgen) sowie die Reorganisation des Nationalstaates (v.a. aufgrund von politischer wie wirtschaftlicher Internationalisierung; gekennzeichnet durch einen Rückbau des Wohlfahrtsstaates und einer Abnahme der wirtschaftlichen Regulierung) seit den 1980er Jahren hat dazu beigetragen, dass mehr Entscheidungs- und Steuerungskompetenzen auf städtische bzw. kommunale Ebenen übertragen wurden. Dieser Wandel geht einher mit Veränderungen in den städtischen Politikformen, Problemdefinitionen und der staatlichen Aufgabenwahrnehmung und wurde erstmals von David Harvey mit dem Begriff der *unternehmerischen Stadt* bezeichnet (vgl. Harvey 1989). Kennzeichen einer solchen *unternehmerischen Stadt* sind verstärkter Standortwettbewerb und Städtekonkurrenz sowie eine Fokussierung des Staatshandelns auf die Wirtschaftsförderung durch den Ausbau von städti-

schen Potentialen und generell auf ein verstärktes Wirtschaftswachstum (Heeg/Rosol 2007: 492 f.). Damit verbunden ist somit auch eine Veränderung im Aufgabenverständnis von Stadtpolitik bzw. politischer Steuerung von Stadtentwicklung: Es handelt sich um eine Abwendung von der Vorstellung, dass die lokalen staatlichen Institutionen in erster Linie für die Erbringung von staatlichen Dienstleistungen zuständig sind. In den Vordergrund rückt ein Staatsverständnis, bei welchem die Hauptaufgabe der lokalen Stadtpolitik in der Förderung von Kapitalakkumulation und wirtschaftlichem Wachstum liegen. Hauptmerkmal der neoliberalen Steuerung in einer unternehmerischen Stadt ist demnach eine Verlagerung weg von Verteilungspolitik, Wohlfahrtsstaat und Dienstleistungserbringung, hin zu marktorientierten bzw. marktabhängigen Ansätzen für mehr Wachstum und Wohlstand – der lokale Staat agiert nach unternehmerischen Kriterien mit verstärktem Fokus auf Steuereinnahmen, Investitionsmöglichkeiten und Wertsteigerung (Swyngedouw et al. 2002: 547 f.).

2.2 Urban governance als neue (partizipative) Form der Steuerung von Stadtentwicklung

Neben Privatisierung und Kommodifizierung von kollektiven Konsumgütern, Festivalisierung von Stadtpolitik, der Zunahme von territorialen Kontrollstrategien und der Ausrichtung der Wohnpolitik an Eigentümerinnen und Eigentümern stellt die Stärkung der *governance*-Perspektive eine der wichtigsten Neuorientierungen dar, die mit dem Konzept der *unternehmerischen Stadt* beschrieben werden (vgl. Heeg/Rosol 2007: 493 ff.). Es handelt sich dabei um „neue Vorstellungen des Steuerns und Regierens (...) im Sinne eines pluralistischen, horizontalen und netzwerkförmigen Steuerungsmodus und Politikstils“ (Heeg/Rosol 2007: 493 f.). Ausgangspunkt der Diskussion ist dabei ein konstatierte Wandel von *government* zu *governance*, wobei auch aus der *governance*-Perspektive dem Staat bzw. der Regierung eine zentrale Rolle in der Gestaltung und Steuerung der Stadtpolitik zukommt (Pierre 2011: 18 ff.). Gesamthaft wird aber von einer markanten Veränderung von politischen Prozessen (*politics*) sowie der politischen Strukturen und Institutionen/Akteure (*polity*) auf städtischer Ebene ausgegangen (Heeg/Rosol 2007: 494), die gekennzeichnet ist durch eine Umverteilung der politischen Macht vom Staat an private Akteure und Akteurinnen jeglicher Art, die durch den verstärkten Miteinbezug mehr Verantwortung und Kompetenzen, bezogen auf politische Entscheidungen, erhalten (Swyngedouw et al. 2002: 556).

Folgende Kennzeichen werden in der wissenschaftlichen Literatur als typische Elemente des Steuerungsmodus *governance* genannt (vgl. Sharma 2000:

28, Sullivan 2001: 2, Heeg/Rosol 2007: 493 f., Lowndes/Sullivan 2008: 54 f., Arlanch 2011: 29 f.):

1. Nicht-hierarchische Beziehung und stärkere Zusammenarbeit zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft
2. Beteiligung einer Vielzahl sowohl staatlicher als auch privater Akteure und Akteurinnen an gesellschaftlich relevanten Planungs-, Entscheidungs- und Steuerungsprozessen
3. Nutzung sowohl von formellen (Wahlen, Gesetze, parlamentarische Entscheide, Verträge, etc.) als auch von informellen (Kooperationen, Netzwerken, Mitwirkungsverfahren, Marktmechanismen, Medien, etc.) Steuerungsmechanismen
4. Dezentralisierung der Steuerungsmacht und damit verbunden auch der Allokation und Verteilung von Ressourcen „nach unten“, d.h. von der nationalen zur kommunalen/städtischen bis zur sub-lokalen Ebene des Stadtteils/der Nachbarschaft⁵
5. Delegation von staatlichen Aufgaben an nicht-staatliche Akteure und Akteurinnen

Governance wird in den meisten Fällen direkt oder indirekt mit Formen einer partizipativen Stadtentwicklung in Verbindung gebracht, wobei es zwischen eher unternehmensorientierten Kooperationen (insb. Public Private Partnership), zivilgesellschaftlichen Partnerschaften (z.B. mit privaten Organisationen aus dem Sozialbereich) und vornehmlich bevölkerungsorientierten Teilhabemöglichkeiten (z.B. Mitwirkungsverfahren mit der Quartierbevölkerung) zu unterscheiden gilt⁶. Die Bezüge zwischen einem pluralistischen und nicht-hierarchischen Steuerungsmodus auf der einen Seite und kooperativer bis partizipativer Stadtentwicklung auf der anderen werden meist unter dem Überbegriff

5 Zur Unterscheidung verschiedener Formen von Dezentralisierung vgl. Logolink 2013: 15 ff.

6 Die im Text gewählten Begrifflichkeiten „Kooperation“, „Partnerschaft“ und „Teilhabe“ werden zwar oft synonym verwendet, weisen jedoch auf unterschiedliche Konstellationen/Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren und Akteurinnen hin. Während Kooperationen/Partnerschaften eher eine gleichberechtigte Beziehung zwischen dem politisch-administrativen System und den Kooperationspartnern/-partnerinnen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft implizieren, handelt es sich bei der Teilhabe der Bevölkerung meist um staatlich organisierte Beteiligungsmöglichkeiten, bei welchen Problemdefinition, das Agenda Setting sowie das Partizipationsarrangement top down vorgegeben werden. In der *governance*-Debatte werden von der Bevölkerung selbst initiierte Beteiligungsformen (bspw. Protestaktionen, Besetzungen, Einmischung in den medialen Diskurs etc.) nur am Rande als legitime Formen von Partizipation thematisiert.

einer „Demokratisierung der Demokratie“ hergestellt und werden als mögliche Antwort auf ein vorhandenes Demokratiedefizit (geringe Wahlbeteiligung, fehlende Responsivität zwischen Politik und Gesellschaft, Legitimitätsverlust des politisch-administrativen Systems, Zunahme von Protesten von Seiten der Bevölkerung etc.) verhandelt (vgl. Offe/Abromeit 2003: 93 ff.). Dank einer stärkeren Verankerung politischer Prozesse in lokalen Strukturen, breiter abgestützten Entscheidungen und verbessertem Dialog zwischen Staat und Gesellschaft soll *governance* zu einer Demokratisierung von Planungs-, Steuerungs- und Entscheidungsprozessen führen (Swyngedouw et al. 2002: 556). In diesem Sinne ist die Rede auch von einer „kooperativen“ oder „partizipatorischen Demokratie“, die ihre Legitimation dadurch erzielt, dass möglichst viele Akteure an möglichst vielen Inhalten politischer Prozesse teilhaben können (vgl. Hill 2005: 568, Schmidt 2010: 237 ff.). In einem engen Zusammenhang dazu steht auch der an Jürgen Habermas angelehnte Ansatz der deliberativen Demokratie (Habermas 1996: 277 ff.), die sich durch eine Entscheidungsfindung über die politische Debatte und Konsensfindung legitimiert (Schmidt 2010: 237). Ausgehend von der Annahme, dass die Gesellschaft in ihrer Vielfalt ein Gesamtes darstellt und auf der Basis der Anerkennung pluralistischer Interessen ein rationaler Konsens gefunden werden kann, steht beim deliberativen Verständnis der freiwillige Dialog zwischen gleichberechtigten Akteuren und Akteurinnen sowie das gemeinsame Erörtern und Abwägen der diskutierten Sachverhalte das zentrale Element einer Demokratie dar (Kuder 2012: 68). Im Fokus steht hier auch der Anspruch, dass durch den öffentlichen Diskurs die Problemlösungs- und Gestaltungsfähigkeit der lokalen Gemeinschaft gestärkt werden kann (=local capacity building) (Swyngedouw et al. 2002: 556, Hill 2005: 573).

2.3 Partizipation und *urban governance* als Elemente einer neoliberalen Rationalität gesellschaftlicher Steuerung

Versucht man sich in einer systematischen Begriffsbestimmung, wird deutlich, dass *governance* als neue Steuerungsform aus drei unterschiedlichen Perspektiven konzeptualisiert werden kann (Benz 2010, Selle 2012):

1. Aus einer empirischen Perspektive beschreibt der *governance*-Begriff einen tatsächlich stattfindenden Wandel der gesellschaftlichen Wirklichkeit, der auch empirisch feststellbar ist.
2. Ausgehend von einem normativen Ansatz verweist der *governance*-Begriff auf eine bestimmte Vorstellung von guter Steuerung gesellschaftlicher Entwicklung (*good governance*). Das *governance*-Konzept dient in

diesem Zusammenhang dazu, ein normatives Ideal zu definieren und messbar zu machen.

3. Aus analytischem Blickwinkel beschreibt der *governance*-Begriff eine veränderte wissenschaftliche Sichtweise auf Fragen gesellschaftlicher Steuerung. Er dient als analytisches Instrument, um gesellschaftliche Wirklichkeit aus einem theoretischen Blickwinkel zu erklären.

In der wissenschaftlichen Literatur wird mehrheitlich dazu aufgefordert, *governance* als analytisches Konzept zu verwenden, mit der Begründung, dass einerseits in der Wissenschaft von normativen Vorstellungen Abstand zu nehmen sei und andererseits die konstatierten empirischen Veränderungen nur scheinbar neu seien und in Wirklichkeit bereits vor dem Aufkommen des *governance*-Begriffs bestanden hätten. *Governance* als analytisches Konzept schaffe hingegen die Möglichkeit, aus theoretisch-neutraler Perspektive gesellschaftliche Wirklichkeiten zu erforschen.

Aus diskurstheoretischer Warte muss jedoch davon ausgegangen werden, dass *governance* keine neutrale Analyseperspektive darstellt, sondern vielmehr eine neue Interpretation der gesellschaftlichen Wirklichkeit evoziert, die selber Wirklichkeiten schafft. Dementsprechend lässt sich die veränderte Steuerung in den Städten vor allem auch auf veränderte Argumentationsmuster zurückführen (Heeg 2001: 41). Dabei lassen sich die „neuen“ *governance*-Formen in erster Linie ökonomisch begründen, nämlich mit dem Ziel, sich besser an ökonomische Veränderungen anpassen und die negativen Effekte liberaler Märkte kompensieren zu können (Bagnasco/Le Galès 2000: 25). Das Aufkommen des *governance*-Begriffs ist somit eng mit dem Diskurs zur *unternehmerischen Stadt* und den damit verbundenen neoliberalen Prämissen gekoppelt.

Für die weitere Diskussion stellt sich demnach die Frage, in welchem Verhältnis die partizipative Stadtentwicklung zur neoliberalen Stadtpolitik steht. Beispielsweise ist umstritten, ob Partizipation die konstruktive Antwort auf das Steuerungsproblem des administrativ-politischen Systems darstellt (vgl. z.B. Arlanch 2011:55, Selle 2013: 98) oder vielmehr die partizipative Öffnung von Stadtpolitik zu einem Steuerungsverlust auf Seiten des Staates geführt hat und mit der Propagierung partizipativer Stadtentwicklung die Abgabe der Steuerungsmacht an Private legitimiert werden kann (vgl. z.B. Werner 2012: 15). Ebenso wird darüber kontrovers debattiert, inwiefern Partizipation die negativen Konsequenzen von *governance* (vgl. Teil II) kompensiert bzw. verstärkt.

Die zentrale These des vorliegenden Artikels ist es, dass die Konzepte von partizipativer Stadtentwicklung und *urban governance* parallele Diskurse und somit sich gegenseitig bedingende Elemente einer herrschenden neoliberalen Rationalität gesellschaftlicher Steuerung darstellen. Davon ausgehend ist es auch nachvollziehbar, dass die Kritikpunkte, welche gegenüber aktueller Praxis

partizipativer Verfahren geäußert werden, sich ebenso in der Kritik vom *governance*-Konzept widerspiegeln. In Teil II soll deshalb auf die zentralen Kritikpunkte von Partizipation unter *governance*-Bedingungen eingegangen werden.

3 Partizipation unter *governance*-Bedingungen

3.1 Eine Kritik unter demokratischen und emanzipatorischen Gesichtspunkten

Die folgenden Abschnitte stellen den Versuch dar, die Kritik an der Partizipation unter *governance*-Bedingungen zusammenfassend darzustellen. Die Autorin bedient sich dabei wissenschaftlicher Literatur sowohl aus der Politikwissenschaft als auch der Sozialen Arbeit.

Partizipation führt zu einer Entdemokratisierung politischer Prozesse

Da im Kontext von *governance* mehr Akteure und Akteurinnen an den politischen Prozessen beteiligt sind und diese Prozesse stärker in informellen Strukturen stattfinden, kommt es zu einer Fragmentierung und Informalisierung von Verantwortungs- und Kompetenzbereichen (Swyngedouw et al. 2002: 573, Arlach 2011: 42). Als Konsequenz daraus ergibt sich ein Steuerungsmodus, in welchem es schwierig ist, zu erkennen, wer für welche Entscheidungen die Verantwortung zu tragen hat und wer zur Rechenschaft gegenüber der Gesamtbevölkerung verpflichtet ist.

Diese Intransparenz gepaart mit einer Informalisierung der politischen Prozesse wiegt umso schwerer, wenn davon auszugehen ist, dass in partizipativen Prozessen in den allermeisten Fällen nur selektive Bevölkerungs- und Akteursgruppen vertreten sind. Dies gilt sowohl für Kooperationen zwischen Organisationen oder Organisationseinheiten, wo nur ausgewählte Professionelle wie Architekten/Architektinnen, (Sozial-)Planer/-Planerinnen oder Unternehmer/Unternehmerinnen beteiligt sind, als auch für organisierte Beteiligungsangebote, die nur von bestimmten Bevölkerungsgruppen in Anspruch genommen werden (vgl. Vorbemerkung). Dadurch entstehen neue Machtungleichheiten:

„The trend towards a more flexible and network-oriented approach is often perceived as a validation of 'bottom-up', less hierarchical, and more participatory dynamics. However, participation is often limited to selected professionals– architects, planners, economists, engineers, and so on – who have become increasingly influential, while the nonprofessional sector and less powerful social groups are largely excluded. In the same way, the shift from centralist, formalized, bureaucratized, hierarchical, top-down planning approaches to decentralized, more horizontal, informal, flexibilized, bottom-up, and network planning approaches has gone hand in

hand with increasing inequality in access to decision-making.” (Swyngedouw et al. 2002: 574).

Diese Ungleichheit ergibt sich häufig auch daraus, dass die Regeln für die Teilnahme an partizipativen Prozessen weder demokratisch legitimiert noch öffentlich bekannt sind (Swyngedouw et al. 2002: 556). In Realität führen diese Voraussetzungen dazu, dass vor allem lokale Eliten (sowohl in der Form von Einzelpersonen als auch in Bezug auf Organisationen) an Macht gewinnen und ihre Partikularinteressen verstärkt durchsetzen können (Arlanch 2011: 42). Es kommt zu einer Privatisierung städtischer Steuerung, d.h. zu einer Verlagerung von staatlichen Kompetenzen, Aufgaben und Entscheidungsgewalten an private Eliten (Swyngedouw et al. 2002: 573)⁷. Aufgrund dieses demokratischen Defizits kann die Legitimität der unter *governance*-Bedingungen getroffenen Entscheidungen ernsthaft in Frage gestellt werden (Sullivan 2001: 2).

Die vorherrschenden partizipativen Arrangements reproduzieren die gesellschaftlichen Machtverhältnisse

Das *governance*-Konzept geht davon aus, dass Stadtpolitik und -entwicklung in einem steten Aushandlungsprozess zwischen verschiedenen gleichgestellten Akteuren und Akteurinnen stattfinden kann. Machtungleichheiten zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen und Organisationen werden dabei systematisch ausgeblendet (Heeg/Rosol 2007: 494). Dies gilt im Besonderen auch für die vorherrschenden Vorstellungen und Umsetzungsformen partizipativer Stadtentwicklung.

Wie in Teil I bereits ausgeführt, steht Partizipation unter *governance*-Bedingungen in enger Verbindung zur Vorstellung einer deliberativen Demokratie: Ihr Zweck ist es, 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 werden (Oppermann/Langer 2002: 91 ff.). Ziel ist die Überwindung der Gegensätze, das Verhindern von Konflikten und das Finden einer gemeinsamen Antwort für zukünftige Gesellschaftsfragen (Kuder 2012: 68). Generell können im Dialog alle Gesellschaftsfragen verhandelt werden; notwendig ist jedoch die Zustimmung aller Beteiligten für gewisse Grundsätze der

7 In diesem Zusammenhang gilt es zu beachten, dass die Repräsentativität als zentrales Qualitätsmerkmal von Partizipation nur aus der Sicht eines demokratischen wie emanzipatorischen Verständnisses von Partizipation von Relevanz ist. Für bspw. eher planungs- oder verwaltungsorientierte Ansätze stellt gerade die Fachexpertise der Beteiligten ein wichtiges Erfolgskriterium der Partizipation dar.

Partizipation und gesellschaftliche Werte (z.B. Demokratie, Nachhaltigkeit, etc.).

Eine solche Konsensorientierung partizipativer Stadtentwicklung, die in unterschiedlichen Disziplinen vorherrschend ist (vgl. Verwaltungswissenschaften, Planungsdisziplin, Politikwissenschaften, etc.), verschliesst den Blick für die vorhandenen gesellschaftlichen Konflikte und Machtungleichheiten, denn in der Realität sind weder die Beteiligten gleichermassen mit Einflussmöglichkeiten ausgestattet, noch ist davon auszugehen, dass für alle gesellschaftlichen Problemstellungen konsensbasierte Lösungen gefunden werden können (Mouffe 2007: 19, Arlanch 2011: 30). Insbesondere die stark funktionalistische Perspektive von Planung, Politik und Verwaltung auf Partizipation mit Fokus auf Effizienz, Effektivität und Legitimation fördert eine konfliktfeindliche Haltung, die indes dazu führt, dass gesellschaftliche Widersprüche, die nicht konsensual lösbar sind (z.B. Verteilungsfragen), nicht behandelt werden (Jouve 2005: 291, Mouffe 2007: 8 ff., Arlanch 2011: 30). Überspitzt formuliert, stellt die Verneinung des Konflikts ein Instrument der gesellschaftlichen Eliten dar, ihre bestehenden Kompetenzansprüche zu legitimieren und die bestehenden Ungleichverhältnisse zu stabilisieren. Die Forderung nach partizipativer Stadtentwicklung führt somit nicht zwingend zu einer Neuformierung des stadtpolitischen Systems, sondern viel eher zur Reproduktion der gegebenen politischen Verhältnisse, jedoch in einem neuem Gewand: „Everything is changed (in the discourse) in order that everything remains unchanged in the hierarchy of positions and roles” (Jouve 2005: 291).

Entscheidend dafür, dass diskursive Partizipationsverfahren zur Festigung der bestehenden Machtverhältnisse führen, ist die top down-Rationalität des partizipativen Arrangements. Da es in erster Linie die staatlichen und ökonomischen Entscheidungsträger/-trägerinnen sind, die vorab über die Problemdefinition, das Agenda Setting, die Zugangsmöglichkeiten und Kommunikationsregeln beschliessen, können diese auch massgeblich den Ausgang des Aushandlungsprozesses beeinflussen (Lowndes/Sullivan 2008: 55, Fritsche 2011: 71). Die Grundbedingung eines deliberativen Prozesses, nämlich die Herstellung eines herrschaftsfreien Raumes, kann unter diesen Umständen – wenn überhaupt – nicht erfüllt werden (Cornwall 2002: 5 ff.). Andere Akteursgruppen, die sich an diesen Entscheidungen erst nachgelagert beteiligen können, befinden sich somit in der paradoxen Situation, dass sie zwar partizipieren können, aber nur in einem gegebenen Rahmen. Partizipation wird somit zu einem Herrschaftsinstrument zur Kontrolle und Disziplinierung der Bevölkerung (Arlanch 2011: 32).

3.2 Partizipation unter *governance*-Bedingungen und stadtteilbezogene Soziale Arbeit

In ihren Grundsätzen bezieht sich die Profession der Sozialen Arbeit u.a. auch auf das Recht auf Beteiligung, mit dem Ziel, Menschen zu selbstständigem Handeln und Entscheiden zu befähigen (IFSW and IASSW 2004: 2). Aus demokratischen wie emanzipatorischen Gesichtspunkten bietet das *governance*-Konzept jedoch zahlreiche Angriffspunkte, die für ebendiesen Auftrag Sozialer Arbeit von Bedeutung sind. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die neuen Steuerungsformen zwar neue Räume für Partizipation eröffnen können, diese jedoch in den wenigsten Fällen zu mehr politischer Einflussnahme für benachteiligte Bevölkerungsgruppen führen. Unter den Bedingungen von Konsensorientierung und top-down-Rationalität wird keine Umverteilung von Einflussmöglichkeiten für die Macht- und Mittellosen und auch keine umfassende Lösung gesellschaftlicher Problemlagen ermöglicht (Sharma 2000: 18). Vielmehr kommt es zu einer Zunahme der Spaltung der Gesellschaft (Lüttringhaus 2002: 131 ff.). Die Einbettung partizipativer Stadtentwicklung in den herrschenden neoliberalen Diskurs zu *governance* und *unternehmerischer Stadt* verkürzt die Partizipation auf eine rein funktionale Zweckorientierung (Effizienz, Effektivität, Legitimität, Qualitätssteigerung, etc.) und wird dadurch ihrem demokratischen wie emanzipatorischen Potential nicht gerecht (Cornwall 2002: 15).

Eine spezifisch für die Soziale Arbeit bestehende Gefahr liegt in der Absorption ihrer eigenen professionellen Verpflichtung gegenüber benachteiligter Bevölkerungsgruppen in ein *governance*-Arrangement, dass gesellschaftliche Konflikte tabuisiert anstatt thematisiert. Partizipation „can also result in the silencing of dissenting voices, the legitimisation of pre-set decisions and the reproduction of relations of power, discrimination and marginalisation that exist in society at large. Much depends on the ways these institutions are set up and run, on who enters them and on the broader nexus of political institutions, cultures and practices within which they are located” (Cornwall 2008: 30). Unter solchen Bedingungen kann Partizipation nur bedingt zur gesellschaftlichen Integration von benachteiligten Bevölkerungsgruppen beitragen, sondern führt eher zur Stabilisierung bestehender Ungleichverhältnisse.

Besondere Aufmerksamkeit hat unter dem Titel „governing through community“ die Kritik an quartiersbezogenen Ansätzen partizipativer Stadtentwicklung⁸ erhalten, die sich konkret gegen die seit den 1990er Jahren aufkommenden sozial-integrativen Programme auf Quartiersebene richtet. Diese Programme

8 Zur ausführlichen Beschreibung der positiven wie kritischen Formen stadtteilbezogener Sozialer Arbeit vgl. Alisch 2002, Alisch/Dangschat 1998, Dangschat 2004; Hanhörster/Reinmann 2007; Mayer 2004, Staubach 2006.

werden als neue Strategie eines „weichen Neoliberalismus“ bezeichnet, charakterisiert durch den Versuch, den Rückgang staatlicher Verteilungsaufgaben durch die Instrumentalisierung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten von lokalen Organisationen und der Lokalbevölkerung zu kompensieren (Stichworte: Sozialkapital, soziale Kohäsion, Hilfe zur Selbsthilfe) und die benachteiligte Bevölkerung mit Hilfe moralischer Appelle an die Gemeinschaftlichkeit und Selbstverantwortung zu disziplinieren und zu regulieren (Cornwall 2002: 11, Heeg/Rosol 2007: 496, Stövesand 2007: 6 ff.). Besonders kritisch ist dabei, dass sich sowohl die staatlichen Auftraggebenden als auch die Ausführenden (meist Sozialarbeitende) einerseits einer emanzipatorischen Rhetorik bedienen (Stichwort „Empowerment“), andererseits aber mit ihrem Handeln dazu beitragen, dass Machtungleichheiten reproduziert und Protest vereinnahmt wird (Cornwall 2002: 11). Bestehende Konfliktlinien um elementare Verteilungsfragen werden dabei insbesondere durch die Konsensorientierung der partizipativen Prozesse in den Quartieren verschleiert (Cochrane 2007: 55, Lowndes/Sullivan 2008: 55).

Für die Soziale Arbeit als Profession erfordert dies eine besondere Sensibilität für die negativen Konsequenzen partizipativer Stadtentwicklung unter *governance*-Bedingungen:

„Es gilt heute, sich nicht nur gegen ‚klassische‘ neoliberale Strategien wie Privatisierung, Kommodifizierung, Liberalisierung und (Standort)wettbewerb zur Wehr zu setzen, sondern v.a. auch die ‚weichen‘ Strategien in ihrer Komplexität zu erfassen. Dazu zählt die Übernahme erstmals mit progressiven Inhalten verbundener Begriffe wie Empowerment und Selbsthilfe, die Instrumentalisierung persönlicher Loyalitätsbeziehungen und Verantwortungsübernahme, die Aufwertung der lokalen Ebene, die Vereinnahmung von Selbsthilfebewegungen zur Erbringung erstmals staatlicher Dienstleistungen“ (Heeg/Rosol 2007: 505)

4 Konfliktorientierte Partizipation als sozialarbeiterische Praxis

4.1 Partizipation zwischen Machterhalt und Machtumverteilung

Geht man von der Grundthese der *unternehmerischen Stadt* aus und anerkennt die damit verbundenen Imperative eines *governance*-Steuerungsmodus (Konsensorientierung, ahierarchische Netzwerke, etc.), kann nachvollzogen werden, dass – diskurstheoretisch argumentiert – Partizipation in Fragen der Stadtentwicklung für unterschiedlichste Disziplinen gerade deshalb so populär ist, weil sie die Hoffnungen auf eine Demokratisierung der Gesellschaft und die Befähigung der benachteiligten Bevölkerungsgruppen zwar bedient, aber (unter eben diesen Voraussetzungen) nicht erfüllen kann. Die vorangegangene Kritik parti-

zipativer Stadtentwicklung legt dar, dass die negativen Implikationen von *governance* (topdown-Rationalität, Verneinung von Konflikten, Verschleierung und Reproduktion von Machtungleichheiten, Disziplinierung benachteiligter Bevölkerungsgruppen, Instrumentalisierung zivilgesellschaftlicher Organisationen, etc.) gerade auch für die Soziale Arbeit ein zentrales Hindernis in der Erfüllung ihres Professionsziels, nämlich die Befähigung ihres Klientels zu eigenständigem Handeln und Entscheiden darstellt.

Entscheidend für die Bewertung partizipativer Stadtentwicklung hinsichtlich ihrer Wirkung in Richtung Befähigung benachteiligter Bevölkerungsgruppen ist ihre Positionierung gegenüber gesellschaftlichen Machtverhältnissen. Während unter *governance*-Bedingungen Partizipation in erster Linie zum Machterhalt der Entscheidungsträgerinnen/Entscheidungsträger und Eliten beiträgt, sind Formen partizipativer Stadtentwicklung denkbar, die eine Machtumverteilung zu Gunsten der Nicht-Mächtigen möglich machen. Die Tabelle 1 skizziert die Gegenüberstellung von machterhaltender und machtumverteilender Partizipation.

Tab. 1: 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

Eigene Darstellung

Im Vordergrund der machterhaltenden Partizipation stehen der Austausch zwischen verschiedenen Akteuren/Akteurinnen und Institutionen und die Etablierung eines Konsenses bzw. gemeinsamen Verständnisses. Die Betonung liegt

einseitig auf der Prozessgestaltung. Der *Verfahrensgerechtigkeit* wird somit besondere Bedeutung zugemessen, während das konkrete Ergebnis zweitrangig ist. Diese Kennzeichen gelten auch für Partizipation unter *governance*-Bedingungen. Im Gegensatz dazu konzentrieren sich Partizipationsansätze, die vor allem eine Machtumverteilung bezwecken, 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.

Zentrale Bedeutung kommt dabei der Orientierung an Konsens bzw. Konflikt zu. Sowohl aus politischer wie sozialarbeiterischer Perspektive scheint eine Konsensorientierung vordergründig zwar sinnvoll, weil sie das Ideal einer herrschaftsfreien Verständigung zwischen gleichberechtigten Akteurinnen/Akteuren suggeriert. Wie in Teil II dargelegt, ist dieses Ideal aus der Perspektive der Sozialen Arbeit weder realistisch noch wünschenswert, weil dadurch gesellschaftliche Ungleichverhältnisse reproduziert werden. Die Verneinung von Konflikten kann darüber hinaus auch den sozialen Frieden in der Gesellschaft gefährden, weil Konsens immer auch Ausschluss derjenigen Positionen bedeutet, die den Konsens gefährden könnten (Mouffe 2007: 8 ff.). In diesem Sinne braucht es eine partizipative Stadtentwicklung, die sich nicht am Konsens orientiert, sondern die sichtbaren wie unsichtbaren Konflikte anerkennt und dadurch herrschende Machtverhältnisse thematisieren und umgestalten kann. Erst durch eine derartige Politisierung kann Partizipation als Mittel zur Veränderung sozialer Wirklichkeit verwendet werden (Cornwall 2002: 15).

4.2 Haltung einer konfliktorientierten Partizipationspraxis

Eine konfliktorientierte Soziale Arbeit misst die Qualität von Partizipation in erster Linie daran, ob hegemoniale Diskurse und vorherrschende Macht- bzw. Ungleichverhältnisse im Verständigungsprozess in Frage gestellt und verändert werden können (Cornwall 2002: 7 ff.). Dafür braucht es neben lokaler bzw. stadtteilbezogener Partizipationsräume vor allem auch Partizipationsmöglichkeiten auf der Ebene übergeordneter Meinungsbildungs-, Planungs- und Entscheidungsprozesse (Sharma 2000: 10).

Die Idee einer konflikt- und damit in erster Linie politisch orientierten Partizipation an der Stadtentwicklung ist nicht neu: Sherry Arnsteins, deren „ladder of citizen participation“ gerne als erste Systematisierung von unterschiedlichen Partizipationsstufen zitiert wird, beginnt bspw. ihren Artikel aus den 1960er Jahren mit dem Satz „citizen participation is citizen power“ (Arnstein 1969: 216).

Im Rahmen des vorherrschenden *governance*-Diskurses wird jedoch häufig davon ausgegangen, dass diese und ähnliche Vorstellungen der Vergangenheit angehören und heute fortschrittlichere Ansichten gelten, mit denen Fragen der Macht nicht mehr zum Thema gemacht werden müssten (Selle 2013: 64 f.). Einen möglichen Gegenpol dazu liefert die Gemeinwesenarbeit, die sich sowohl in ihren Ursprüngen als auch in ihren aktuellen Ansätzen grundsätzlich als gesellschaftskritisches bzw. emanzipatorisches Konzept Sozialer Arbeit versteht. Besonders erwähnenswert in dieser Hinsicht ist der Community-Organizing-Ansatz von Saul Alinsky (vgl. Alinsky/Rabe 1984) sowie die konfliktorientierte Gemeinwesenarbeit nach Bahr und Gronemeyer (vgl. Bahr/Gronemeyer 1974), die allesamt den Konflikt als zentrales Mittel zur Herstellung gerechterer Lebensbedingungen und veränderter Machtstrukturen betrachten. Einige Autoren weisen jedoch darauf hin, dass die emanzipatorischen Prinzipien der GWA (Vernetzung, Aktivierung, Empowerment, Partizipation, Sozialraumorientierung) heute unter *governance*-Bedingungen nicht mehr dieselbe kritische Komponente enthalten, wie dies früher der Fall war. Zwar sind diese Schlagworte heute überaus populär auch unter Vertreterinnen und Vertretern neuer Steuerungsmodi sozialer Stadtentwicklung – doch gerade dieser Umstand sollte den gemeinwesenorientierten Sozialarbeitenden verdächtig vorkommen. Es ist demnach davon auszugehen, dass die heutige GWA-Praxis teilweise neoliberale stadtpolitische Vorstöße (Stichworte sind hier Aktivierung, Förderung von Eigenverantwortung, Hilfe zur Selbsthilfe, Dezentralisierung der Problembewältigung, Verlagerung staatlicher Aufgaben an Private, etc.) unterstützt bzw. als Herrschaftstechnik der *unternehmerischen Stadt* instrumentalisiert wird (Stövesand 2007: 2 f.). Es scheint deshalb angebracht, die wichtigsten Elemente einer konfliktorientierten (bzw. gesellschaftskritischen) Partizipationspraxis zu benennen:

1. Der Zweck einer konfliktorientierten Partizipationspraxis ist die Befähigung der benachteiligten Bevölkerung zur stärkeren Einflussnahme auf Entscheidungen, die im Verantwortungsbereich des politisch-administrativen Systems liegen. Diese Form der Partizipation zielt demnach auf eine Umverteilung der politischen Macht von den Eliten zu den Bevölkerungsgruppen mit geringer politischer Einflussnahme.
2. Ziel ist nicht die Überwindung von Gegensätzen, sondern mit Hilfe von entsprechenden Institutionen die Artikulation von gesellschaftlichen Widersprüchen zu ermöglichen und damit auf politischem Wege die bestehenden Machtverhältnisse zu thematisieren und umzugestalten (Mouffe 2007: 46 ff.).
3. Aus der Sicht der Sozialen Arbeit beschreibt Partizipation demnach auch eine politische Strategie, über politische Einflussnahme soziale Reformen

men einzuleiten (Arnstein 1969: 217). Dementsprechend stehen politische Handlungsfelder im Fokus, welche auf eine Bearbeitung struktureller sozialer Probleme zielen. Eine konfliktorientierte Partizipationspraxis unterstützt den zentralen Auftrag Sozialer Arbeit, soziale Probleme auf gesamtgesellschaftlicher Ebene zu lösen.

4. 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 richtet sich dabei vor allem auch an Minderheiten, deren Interessen den Mehrheitsvorstellungen widersprechen. Sozialarbeitende unterstützen die in diesem Sinne benachteiligte Bevölkerung in der Organisation und Durchsetzung ihrer Interessen gegenüber den staatlichen und ökonomischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern.
5. Anstelle einer Überführung der Ergebnisse informeller Partizipationsprozesse in formelle Prozesse und Strukturen bzw. der Einbindung der organisierten Interessen der Bevölkerung in die formalen Institutionen zielt eine konfliktorientierte Partizipationspraxis auf eine Veränderung vorhandener formalisierter Prozesse und Strukturen, bspw. indem formalisierte Prozesse aus dem politisch-administrativen System in von Bürgerinnen und Bürgern gesteuerte Institutionen ausgelagert und somit entformalisiert werden (sprich Selbstverwaltung).
6. Häufig sind formale Planungs- und Entscheidungsprozesse auch Gegenstand des Aushandlungsprozesses, weil sie die konflikthafte Austragung von gegensätzlichen Standpunkten erschweren oder verunmöglichen.

Der Anspruch der Konflikt- und Machtorientierung kann in der Praxis mittels unterschiedlicher Formen der Partizipation erfüllt werden (Arnstein 1969: 225 ff.):

1. Partizipation als Partnerschaft beschreibt die Umverteilung der Macht durch die Öffnung der Planungs- und Entscheidungsprozesse für Verhandlungen zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den traditionellen Machthabern. Die Planungs- und Entscheidungskompetenzen sind gleichermassen auf beide Gruppen verteilt (z.B. kooperatives Planungskomitee).
2. 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).

3. Partizipation kann die Übergabe der Kontrolle über politische Aufgabengebiete an die Bürgerinnen und Bürger 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).

Eine solche Praxis der partizipativen Stadtentwicklung steht in einem klaren Gegensatz zu Partizipation unter *governance*-Bedingungen: Nicht Konsens sondern Konflikte prägen den Partizipationsprozess; Machthierarchien werden nicht negiert, sondern sichtbar und thematisierbar gemacht; die Qualität der Partizipation wird nicht am diskursiven Gehalt des Prozesses sondern am Ergebnis gemessen; soziale und zivilgesellschaftliche Anliegen lassen sich nicht instrumentalisieren, sondern werden für mehr Gerechtigkeit mobilisiert... Wenn also Sozialarbeitende über die Orientierung am aktuellen *governance*-Diskurs Anschluss an die gesellschaftlichen Sphären der Macht finden, ist es ihre Aufgabe, eine *governance*-kritische Position einzunehmen und dieser mit Hilfe einer konfliktorientierten Partizipationspraxis auch Ausdruck zu geben (Stövesand 2007: 9). Dies gelingt vor allem dadurch, dass die stadtteilbezogene Soziale Arbeit nicht Partizipation organisiert, sondern die Menschen über Prozesse des Lernens und bewusster Auseinandersetzung zur Partizipation befähigt (Rausch 2004: 102): Empowerment nicht als *governance*-Strategie zum Machterhalt, sondern in seinem ursprünglichen Sinn als Befähigung der Nicht-Mächtigen zur politischen Teilhabe.

Literaturverzeichnis

- Alinsky, S. D./Rabe, K.-K. (1984). Anleitung zum Mächtigsein. Ausgewählte Schriften. Bornheim-Merten: Lamuv Verlag.
- Alisch, M. (2002). Soziale Stadtentwicklung. Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen. Opladen: Leske + Budrich.
- Alisch, M./Dangschat, J. S. (1998). Armut und soziale Integration. Strategien sozialer Stadtentwicklung und lokaler Nachhaltigkeit. Opladen: Leske + Budrich.
- Arbter, K. (2013). Praxisbuch Partizipation. Gemeinsam die Stadt entwickeln. Wien: Magistrat der Stadt Wien.
- Arlanch, S. (2011). BürgerInnenrat. Leitbilder in der Perspektive von Gemeinwesenarbeit und Governance. Neu-Ulm: Verein zur Förderung der sozialpolitischen Arbeit.
- Arnstein, S. (1969). „A Ladder of Citizen Participation.“ Journal of the American Institute of Planners 35(4). S. 216–224.
- Bagnasco, A./Le Galès, P. (2000). Introduction European cities. local societies and collective actors? Cities in contemporary Europe. A. Bagnasco. Cambridge: Cambridge University Press. S. 219.

- Bahr, H.-E./Gronemeyer, R. (1974). Konfliktorientierte Gemeinwesenarbeit. Niederlagen und Modelle. Darmstadt: Luchterhand.
- Benz, A. (2010). Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Cochrane, A. (2007). Understanding urban policy. a critical approach. Malden: Blackwell.
- Cornwall, A. (2002). Making spaces, changing places. situating participation in development. Brighton, Sussex: Institute of Development Studies IDS.
- Cornwall, A. (2008). democratising engagement. what the UK can learn from international experience. London: Demos.
- Dangschat, J. (2004). Partizipation in der Stadt(teil)entwicklungsplanung. STEP 05-Workshop Partizipation.
- Fritsche, M. (2011). Mikropolitik im Quartier. Bewohnerbeteiligung im Stadumbauprozess. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Habermas, J. (1996). Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hanhörster, H./Reimann, B. (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.
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism. The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B. Human Geography* 71(1). S. 3–17.
- Heeg, S. (2001). Unternehmen Stadt zwischen neuen Governanceformen und Sicherheitspolitik. Vom Ende der Stadt als staatliche Veranstaltung. *spw Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft* 118. S. 41–44.
- Heeg, S./Rosol, M. (2007). Neoliberale Stadtpolitik im globalen Kontext. Ein Überblick. *PROKLA* 149(37). S. 491–509.
- Hill, H. (2005). Urban Governance und Lokale Demokratie. Informationen zur Raumentwicklung 9/10. S. 567–577.
- IFSW/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).
- Jouve, B. (2005). From Government to Urban Governance in Western Europe: A Critical Analysis. *Public administration and development* 25. S. 285–294.
- Kuder, T. (2012). Beteiligung und Dialog zur Stärkung der lokalen Demokratie. *vhv FWS* 2(März-April). S. 65–70.
- Logolink (2013). Participatory Planning Topic Pack. URL: <http://logolink.org/new/wp-content/uploads/2013/06/Participatory-Planning-Topic-Pack.pdf> [Zugriffsdatum: 24.06.2014].
- Lowndes, V./Sullivan, H. (2008). How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance. *Public Administration* 86(1). S. 53–74.
- Lüttringhaus, M. (2002). Verstärkt Partizipation Polarisierungsprozesse? Anmerkungen zu fördernden und behindernden Faktoren von Beteiligung und zur Bedeutung der Methode der Wohnerversammlung. Gemeinwesenarbeit. Eine Chance der sozialen Stadtentwicklung. S. Gillich. Gelnhausen: TRIGA Verlag OHG. S. 131–156.

- 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.
- Oehler, P./Weiss, S. (2012). Partizipation in sich verändernden Planungsprozessen. Handlungsfelder für die Soziale Arbeit in der Stadt- und Quartiersentwicklung. In: B. Haupt/S. Maurer/S. Schilling/Schultheis, F. (Hg.). Soziale Arbeit in Gesellschaft. Teil der Lösung – Teil des Problems?. Bern: Peter Lang AG.
- Offe, C./Abromeit, H. (2003). Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt: Campus-Verlag.
- Oppermann, B./Langer, K. (2002). Die Qualität partizipativer und kooperativer Projekte in der Technikfolgenabschätzung. Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg.
- Pierre, J. (2011). The Politics of Urban Governance. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Rausch, G. (2004). Die Beteiligung von sozial Benachteiligten aus der Perspektive einer emanzipatorischen Gemeinwesenarbeit. In: Maier, K. (Hg.). Soziale Kommunalpolitik für lebenswerte Wohnquartiere. Beiträge zu Wohnungspolitik, Bürgerbeteiligung, Quartiersmanagement und Indikatoren sozialer Nachhaltigkeit. Freiburg im Breisgau: Kontaktstelle für praxisorientierte Forschung. S. 278.
- Schmidt, M. G. (2010). Demokratietheorien. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schröder, C. (2010). Akteure der Stadtteilentwicklung. Wie Verwaltung, Politik und Bürgerschaft Beteiligung definieren. München: Oekom.
- Selle, K. (2012). Stadtentwicklung aus der „Governance-Perspektive“. Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung – früher und heute. In: Altrock, U. (Hg.). Wer entwickelt die Stadt? Geschichte und Gegenwart lokaler Governance. Akteure – Strategien – Strukturen. Bielefeld: transcript. S. 350.
- Selle, K. (2013). Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold: Rohn.
- Sharma, K. (2000). Governing our cities. Will people power work? London: The Panos Institute.
- Staubach, R. (2006). Local Governance am Beispiel der Dortmunder Nordstadt. Zum Verhältnis von zentraler Steuerung und Ansätzen dezentraler Selbstregulation. In: Selle, K. (Hg.). Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analyse. Erfahrungen. Folgerungen. Dortmund: Verlag Dorothea Rohn. S. 302–317.
- Stövesand, S. (2007). Vortrag zu GWA und neoliberale Governementalität. 14. GWA-Werkstatt. Gelnhausen.
- Sullivan, H. (2001). Modernisation, Democratisation and Community Governance. Local Government Studies 27(3). S. 1–24.
- Swyngedouw, E., et al. (2002). Neoliberal Urbanization in Europe. Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. Antipode. S. 542–577.
- Werner, S. (2012). Steuerung von Kooperationen in der integrierten und sozialen Stadtentwicklung. Machtverhältnisse und Beteiligung im Prozessraum. Stadtforschung aktuell Bd. 118. Wiesbaden: Springer VS. S. 313.