

Integration durch Partizipation?

Die soziale Stadt zwischen Wunsch und Wirklichkeit

Bürgerbeteiligung war von Beginn an ein zentraler Baustein des 1999 von der rot-grünen Bundesregierung verabschiedeten Programms *Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt* (kurz: *Soziale Stadt*). Das Programm zielt darauf ab, mit einem integrierten Politikansatz die häufig als „Abwärtsspirale“ bezeichnete Entwicklung in benachteiligten Stadtteilen zu stoppen, welche auf ein Zusammenwirken von sozialen, ökonomischen und städtebaulichen Benachteiligungen zurückgeführt wird. Mit der Öffnung der Planungsprozesse für die Mitgestaltung der Quartiersbewohnerinnen und -bewohner werden unterschiedliche Erwartungen verbunden, die sich grob auf drei Ebenen ansiedeln lassen:

Legitimität, Effektivität, Integration

Erstens soll die Akzeptanz von Entscheidungen erhöht werden. Durch die Zusammenarbeit von Kommunalpolitik und -verwaltung mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und den Bewohnerinnen und Bewohnern der Quartiere sollen Entscheidungsträger wieder stärker an den Bürgerwillen gebunden werden. Ferner wird erwartet, dass die Bürgerinnen und Bürger durch ihre erweiterte Mitbestimmung wieder Vertrauen in die Politik gewinnen (Legitimitätsziel). Zweitens wird die Beteiligung mit einer verbesserten Problemlösung in der Quartiersentwicklung verbunden (Effektivitätsziel). Durch die Einbeziehung von unterschiedlichen Interessen und Bedürfnissen im Vorfeld der Planung sollen Maßnahmen passgenauer werden. Die Bewohner gelten in diesem Zusammenhang als Experten ihrer Lebenswelt, die um die Probleme in ihrem Quartier wissen und deswegen einen wichtigen Beitrag zur Quartiersentwicklung leisten können.

Neben diesen demokratie- und steuerungstheoretischen Gesichtspunkten wird drittens eine Stärkung des nachbarschaftlichen Zusammenhalts erwartet (Integrationsziel). Die Beteiligung der Quartiersbewohnerinnen und -bewohner an der Entscheidungsfindung dient in diesem Zusammenhang der Stärkung von Handlungskompetenz und Selbstbewusstsein sowie der Identifikation mit dem eigenen Wohnumfeld und der Übernahme von Verantwortung (für eine ausführlichere Darstellung vgl. Schmidt 2014).

Umgesetzt wird die Beteiligung vor allem im Rahmen von Mitbestimmungsgremien und Vergabejurs wie den sogenannten Quartiersräten. Diese setzen sich in der

Regel zur Hälfte aus Bewohnerinnen und Bewohnern und Institutionenvertreterinnen und -vertretern aus den Quartieren (z. B. Wohnungsgesellschaften, soziale und Bildungseinrichtungen) zusammen und erarbeiten Empfehlungen für die Vergabe von Fördermitteln. Die endgültige Entscheidung und Verantwortung über die Projektförderung liegt nicht beim Quartiersrat, sondern bei der Kommunalverwaltung bzw. bei Steuerungsgruppen, an denen Vertreterinnen und Vertreter der Kommunalverwaltung, das Quartiersmanagement und in der Regel auch Sprecher des Quartiersrates teilnehmen.

Die Mitbestimmung in Beteiligungsgremien wie dem Quartiersrat ist recht voraussetzungsreich, schließlich wird nach einer vorab festgelegten Tagesordnung in einem definierten Zeitfenster über eingereichte Projektanträge diskutiert und im Anschluss abgestimmt. Weiterhin ist sie, worauf Güntner und Fritsche hinweisen, ausdrücklich an den Einsatz von Fördermitteln gebunden, was mit einer Projektorientierung sowie



© Nachbarschaftsinitiative Bizim Kiez

Die Nachbarschaftsinitiative Bizim Kiez in Berlin setzt sich für den Erhalt des Kleingewerbes und für bezahlbare Mieten ein

einer Fokussierung auf den Fördergegenstand, nämlich die Wohnumgebung, einhergeht (vgl. Güntner/Fritsche 2012: 59). Damit sind aber grundlegende Rahmenbedingungen des Engagements, z.B. die Auswahl der Fördergebiete, das Quartier als Handlungsebene oder die Fördervoraussetzungen für Projektanträge, bereits gesetzt. Kritiker dieses Politikansatzes fragen deswegen nicht zu Unrecht, ob es sich bei der integrierten Stadtteilentwicklung nicht eher um Beteiligungsmanagement als um tatsächliche Mitbestimmung handelt (vgl. hierzu u. a. Lowndes/Sullivan 2008). Ferner wird konstatiert, dass durch diese Engführung des Engagements auf eine Form der „effektiven“ Planung das Risiko bestehe, einen Teil der Quartiersbewohner nicht zu erreichen und dadurch Ausgrenzungserfahrungen zu reproduzieren. Die hohen Erwartungen an die Integrationswirkung des Programms würden dadurch enttäuscht (vgl. u. a. Munsch 2005; Güntner/Fritsche 2012: 59).

In diesem Beitrag soll der Anspruch des Programms *Soziale Stadt*, Integration durch Partizipation zu erzielen, vor dem Hintergrund von Forschungsergebnissen aus der Engagementforschung hinterfragt werden. Anschließend werden einige konzeptionelle Überlegungen vorgestellt, wie die unterschiedlichen Erwartungen an die Bürgerbeteiligung im Programm *Soziale Stadt* besser miteinander in Einklang gebracht werden können.

Die soziale Bedingtheit von Engagement und Beteiligung

Verschiedene Studien aus der Engagementforschung der letzten Jahre haben auf den Zusammenhang zwischen sozio-ökonomischem Status, politischer Beteiligung und der Bereitschaft zu bürgerschaftlichem Engagement hingewiesen. Einkommensschwache Bevölkerungsgruppen und Bevölkerungsgruppen mit einem niedrigen Bildungsabschluss sind bei allen Formen politischen Engagements unterrepräsentiert. Dies gilt sowohl für die „klassischen“ Formen politischer Partizipation, wie die Beteiligung an Wahlen und politische Mitgliedschaften, als auch insbesondere für die neueren, weniger institutionalisierten Formen von Partizipation, z. B. die Teilnahme an Unterschriftensammlungen, Online-Protesten und öffentlichen Diskussionen (vgl. Bödeker 2012). In diesem Zusammenhang weist Böhnke auf einen problematischen Verstärkereffekt der neuen Beteiligungsformen hin: Diese „setzen ein hohes Kompetenzniveau in Bezug auf Verhandlungsgeschick, strategisches Denken, Redegewandtheit, Selbstvertrauen voraus. (...) Aber die Determinanten gehen nach Böhnke über die individuelle Ressourcenausstattung hinaus, soziale Ungleichheit sei auch als Kontextfaktor relevant: „Stark polarisierte Lebenschancen und ein weit verbreitetes Ungerechtigkeitsempfinden in einer Gesellschaft reduzieren das Vertrauen der Menschen untereinander, was zu einer geringeren Bereitschaft führt, sich für die Allgemeinheit zu engagieren“ (Böhnke

2011: 20). Die von mancher Seite vorgebrachten Argumente, dass ein Mehr an Beteiligung das Vertrauen in die Politik stärke und dass sich Bürgerinnen und Bürger vermehrt in flexibleren und projektbasierten Partizipationsformen engagierten, trifft demnach nur auf einen bestimmten Teil der Bürgerschaft zu. Munsch (2005) warnt in diesem Zusammenhang vor gesellschaftlichen Selbstselektionsprozessen, die dazu führen, dass aus Orten der Beteiligung für die einen Orte der Ausgrenzung für die anderen werden. Im Hinblick auf den Anspruch des Programms *Soziale Stadt*, mit den Beteiligungs-gremien auch sozial benachteiligte Quartiersbewohner zu erreichen, sind diese Ergebnisse ernüchternd.

Es ist deswegen zu vermuten, dass das Partizipationsangebot der Beteiligungs-gremien an bestimmten Zielgruppen vorbeigeht und die Effektivitätsorientierung der Beteiligung damit tatsächlich auf Kosten des Integrationsziels geht. Was also ist zu tun? Wie können die unterschiedlichen Erwartungsebenen des Programms *Soziale Stadt* besser miteinander in Einklang gebracht werden?

Wege aus dem Beteiligungsdilemma

Wenn die Selektivität der Beteiligung in einem Zusammenhang steht mit dem institutionellen Kontext der Beteiligungsangebote, ist es naheliegend, über das institutionelle Setting nachzudenken. Entspricht es den Bedürfnissen von bislang unterrepräsentierten Gruppen? Wenn nein, welche Anpassungen können vorgenommen werden, um diese Gruppen besser zu erreichen? Nachfolgend sollen hierzu ein paar Vorschläge skizziert werden.

Stärkere Berücksichtigung der biografischen Voraussetzungen

Neben den zielorientierten Beteiligungs-gremien sollten verstärkt Partizipationsmöglichkeiten angeboten werden, die die individuellen Voraussetzungen und Erwartungen von sozial benachteiligten Gruppen berücksichtigen. In diesem Zusammenhang ist die Forschungsarbeit von Munsch (2005) aufschlussreich. Sie hat am Beispiel eines Stadtteilhauses in einer ostdeutschen Kleinstadt das bürgerschaftliche Engagement von unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen untersucht und diese nach ihren Motiven und Erfahrungen befragt. Ihr Ergebnis: Während es in der von der Mittelschicht dominierten Gruppe um die gemeinsame effektive Planung eines Stadtteilfestes ging, standen in der Gruppe der seit langem arbeitslosen Bewohner vor allem der soziale Austausch, das Gefühl „unter Leute zu kommen“ und „etwas Sinnvolles zu tun“ im Vordergrund. Damit diese Gruppe sich stärker angesprochen fühlt, braucht es vor allem alltagsorientierte Beteiligungsangebote. Diese sollten nicht auf ein Ziel – Entscheidung über Förderprojekte! – ausgerichtet sein, sondern Raum schaffen, um Interessen überhaupt erst zu entwickeln und sie dann auch erfolgreich zu artikulieren.

Vielfalt in der Kommunikation

So divers die Zusammensetzung der Quartiersbewohner ist, so individuell sollte ihre Ansprache durch lokale Initiativen und das Quartiersmanagement sein. Diversität bezieht sich hierbei nicht allein auf die Sprache, sondern auch auf den *Duktus*. Unterschiedliche Milieus bevorzugen unterschiedliche Kommunikationsstile, die in der Ansprache berücksichtigt werden sollten. Dies setzt voraus, dass Initiatoren von Teilnehmungsveranstaltungen im Vorfeld über die Themen und Ziele des Dialogs reflektieren und diese an den Lebenswelten der jeweiligen Adressatengruppen ausrichten. Zugleich sollten aufkommende Fragen der Bewohnerinnen und Bewohner auf unterschiedliche Arten beantwortet werden. Dafür muss das Rad nicht neu erfunden werden. Vielmehr gilt es, Dialogverfahren noch stärker als bisher für bestimmte Bevölkerungsgruppen zu öffnen.

Klarheit über Zielkonflikte

Eng mit den vorherigen Punkten verbunden ist die Notwendigkeit, das Spannungsfeld zwischen den drei verschiedenen Zielebenen des Programms *Soziale Stadt* in der Programmumsetzung zu reflektieren. Dies ist umso bedeutender, als damit auch unterschiedliche Anforderungen an die Beteiligten und die Partizipationsverfahren einhergehen. Geht es allein darum, möglichst viele Perspektiven und Interessen in die Problemlösung einzubinden und dadurch die Informationsbasis im Vorfeld einer Entscheidung möglichst breit zu halten, sollten die Gremienstrukturen durchlässig und die Partizipationsschwelle niedrig sein. Geht es hingegen darum, durch die Quartiersräte eine Erweiterung demokratischer Mitbestimmung auf kommunaler Ebene anzubieten, setzt dies anspruchsvollere Verfahren voraus, die gewährleisten, dass die Beteiligten nicht nur für sich sprechen, sondern als Repräsentanten einer bestimmten Gruppe agieren. Ist hingegen der Aufbau von Sozialkapital unter den Beteiligten wie in der Nachbarschaft insgesamt das primäre Ziel, sollten die Erwartungen an eine zugleich effektive Problemlösung nicht zu hochgesteckt sein. Evaluierungen von Programmen sozialer Stadtentwicklung machen deutlich, dass nicht alle drei Ziele zugleich in derselben Größenordnung erreicht werden können (vgl. Lawless 2011, Schmidt 2014: 222-246).

Verstetigung – auch in der Teilnehmungsarbeit

Zuletzt geht es auch darum, in den Quartieren über die projektbasierte Mitbestimmung hinaus dauerhafte Partizipationsstrukturen zu etablieren und damit den Weg zu einer kommunalen Teilnehmungskultur zu beschreiten. Eine wichtige Funktion nehmen hier die im Rahmen der Verstetigung des Programms *Soziale Stadt* gegründeten Community Center bzw. Nachbarschaftshäuser ein. Diese sollten von der Kommunal-

politik mit ausreichenden finanziellen und vor allem personellen Ressourcen ausgestattet werden, um die Nachbarschaftsarbeit sicherzustellen und langfristige Strukturen der Interessenartikulation und -organisation aufzubauen (vgl. hierzu auch Güntner in diesem Heft). Eine erfolgreiche Teilnehmungsarbeit basiert auf sozialem Vertrauen, das die Verlässlichkeit der einmal etablierten Strukturen und Prozesse voraussetzt. Nur so werden die neu geschaffenen Einrichtungen ihre vielfältigen Integrationsaufgaben dauerhaft erfüllen können.

Ferner gilt es, die Kommunikation zwischen den kommunalen Anlauf- und Koordinierungsstellen und der Verwaltungsspitze zu verstetigen und Netzwerke zum Erfahrungsaustausch zu bilden. Wie dies in der Praxis umgesetzt werden kann, ist z. B. Thema des Interviews mit Brigitte Grandt in diesem Heft.

Literatur

- Böhnke, P. (2011): Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation. In: APuZ 1-2/2001, 18-25.
- Bödeker, S. (2012): Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland, OBS-Arbeitspapier Nr. 1.
- Güntner, S.; Fritsch, M. (2012): Partizipation ohne Teilhabe? Fallstricke der Teilnehmungsarbeit in der Umsetzung von Förderprogramm zur Quartiersentwicklung. In: Standpunkt: Sozial 1+2/2012, 58-67.
- Klatt, J.; Walther, F. (2012): Entbehrliche der Bürgergesellschaft? Sozial Benachteiligte und Engagement. Bielefeld.
- Lawless, Paul (2011): Big Society and Community: Lessons from the 1998-2011 New Deal for Community Programme in England. In: People, Place & Policy 5.2. 55-64
- Lowndes, V.; Sullivan, H. (2008): How low can you go? Rationals and Challenges for Neighbourhood Governance. In: Public Administration 86(1), 53-74.
- Munsch, Chantal (2005): Wie Engagement soziale Ausgrenzung reproduziert. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 3/2005, 108-114.
- Schmidt, Gabriele (2014): Urban Governance zwischen Inklusion und Effektivität. Lokale Partnerschaften in New Labours integrierter Stadtteilentwicklung. Wiesbaden.

Gabriele Schmidt hat Politikwissenschaften und Stadt- und Regionalplanung studiert und anschließend am Georg-Simmel-Zentrum für Metropolenforschung der Humboldt-Universität zu Berlin promoviert. Seit 2013 leitet sie die Wissenschaftskommunikation der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL).

Kontakt:

Gabriele Schmidt
 ☎ 0511 34842-56
 schmidt@arl-net.de

