



**AG Soziale Spaltung Hamburg (Hg.):**

**Partizipation und Soziale Spaltung –**

**Dokumentation des Workshops am 14.5.2012**

**Inhalt**

<b>Frank Düchting: Partizipation und soziale Spaltung – Überlegungen zur Einleitung des Workshops</b>	2
<b>Thomas Wagner: Partizipation zwischen Emanzipation und Herrschaft</b>	4
<b>Moritz Rinn: Partizipation in der Stadtentwicklungspolitik Hamburgs</b>	15

Die folgenden Texte basieren auf Referaten, die bei einem Workshop der AG Soziale Spaltung Hamburg gehalten wurden. Der Workshop diente der Vorbereitung der vierten Konferenz zum Thema „Partizipation und soziale Spaltung“ im Frühjahr 2013.

In der Arbeitsgemeinschaft Soziales Hamburg arbeiten verschiedene Institute und Hochschulen Wohlfahrtsverbände und kirchliche Einrichtung mit dem Ziel zusammen, eine öffentliche und kontinuierliche Debatte über die soziale Spaltung in Hamburg anzuregen.

Seit 2010 lädt die AG Soziales Hamburg zu jährlichen Konferenzen rund um das Thema soziale Spaltung (2010: „Hamburg – Stadt für Alle“. 2011: „Wohnen in Hamburg – Marktentwicklung und soziale Folgen“. 2012: „Arbeiten in Hamburg – Entwicklung und soziale Folgen“).

Zur AG Soziales Hamburg gehören:

- das Diakonische Werk Hamburg
- die Evangelische Akademie der Nordelbischen Kirche
- das Hamburger Institut für Sozialforschung
- das Department für Soziale Arbeit der HAW
- die AG Gesundheitsförderung am UKE
- das Arbeitsgebiet Stadt- und Regionalsoziologie der HafenCity Universität Hamburg.

**[www.hamburg-stadtfueralle.de/](http://www.hamburg-stadtfueralle.de/)**

## **Frank Düchting, Evangelische Akademie der Nordkirche**

### **Partizipation und soziale Spaltung – Überlegungen zur Einleitung des Workshops**

Die Arbeitsgemeinschaft Soziales Hamburg hat sich zum Ziel gesetzt, die großen Themen Armut, Ausgrenzung und Entsolidarisierung auf die Agenda der Stadt zu setzen. In der AG arbeiten z.Zt. mit: die Evangelische Akademie der Nordkirche, das Diakonische Werk Hamburg, die Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Departement Soziale Arbeit, das Institut für Medizinsoziologie am Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf - AG Gesundheitsförderung, die HafencityUniversität, Stadtplanung und das Hamburger Institut für Sozialforschung.

Wir haben in 2010, 2011 und 2012 jeweils eine größere Tagung durchgeführt, die einzelne Aspekte sozialer Spaltung behandelt hat, z.B. die Wohnungsfrage oder den Arbeitsmarkt. Mit diesen Konferenzen erreichen wir eine interessierte Öffentlichkeit. Und wir wollen damit in die politische Debatte der Stadt eingreifen. Vor den Konferenzen versuchen wir, Kontakt zu Fachleuten aufzunehmen, um mit ihnen die Dimensionen des jeweiligen Themas zu ergründen. Wir wollen unsere interne Diskussion dadurch ergänzen und uns sozusagen qualifizieren, um so eine Konferenz zu gestalten, die inhaltlich auf der Höhe der Debatte ist.

Heute wollen wir uns, in Vorbereitung der nächsten Konferenz 2013, dem umfangreichen Thema Partizipation zuwenden. Wir freuen uns, dass Sie alle gekommen sind, mit sehr verschiedenen Hintergründen und natürlich sehr verschiedenen Erwartungen an den heutigen Tag. Die bisherigen Konferenzen haben die soziale Spaltung eher räumlich und soziologisch interpretiert und behandelt.

Nun soll ein interessanter Aspekt der sozialen Spaltung angesprochen werden, ein Aspekt den man zunächst nicht unter dem Oberthema Spaltung vermutet. Schließlich ist Partizipation, so klingt es aus allen Talkshows und populären Medien heraus, eine gute Sache, eine Sache, die es zu fördern gilt, die den Staat und die Gesellschaft voran bringt. Alle machen mit, beteiligen, engagieren und streiten sich, gründen sogar neue Parteien und organisieren manchmal auch Revolutionen per Mausclick. Es wird von E-Democracy, von Liquid Democracy, von Recht auf dies und das gesprochen und von Bürgergesellschaft und Bürgerhaushalt, Bürgerarbeit und zivilgesellschaftlichem Engagement.

Gleichzeitig werden der zunehmende Vertrauensverluste in die Lösungskompetenz der Politik beobachtet, damit zusammenhängend die abnehmende Wahlbeteiligung und der Mitgliederschwund der Parteien. Schon bei nur oberflächlicher Betrachtung wird klar, dass Partizipation ein Containerbegriff ist. Ein Begriff, in den man alles hineinpacken kann, ein Gummibegriff ohne Substanz, aber ein beliebter Begriff, der aber auf jeden Fall positiv aufgeladen ist. Bei etwas näherem Hinsehen wird aus den vielen Untersuchungen zu diesem Thema ebenfalls sofort deutlich, dass Partizipation eine Sache der gebildeten weißen Mittelschicht ist, die über ausreichend soziales und kulturelles Kapital im bordieschen Sinne verfügt. Das Bild des „guten Bürgers“ scheint auf, des Bürgers, der seinen Pflichten nachkommt und sich für die gute Sache – manchmal auch nur für die eigene – einsetzt.

Partizipation ist, so hört man landauf landab, ein hohes bürgerliches Gut, das die Demokratie lebendig hält. Diejenigen Bevölkerungsgruppen, die eher am Rande stehen, die, wie ein Buchtitel sie nennt, eher die „Entbehrlichen“ sind, diese Gruppen nehmen die angebotenen Formen der Partizipation nicht wahr. Diese große Gruppe der deutschen und zugezogenen Bevölkerung wird eher auf andere Weise beteiligt, nämlich durch das berühmte Paradigma des aktivierenden Staates, durch das Fördern und Fordern. Beteiligung wird hier nicht erwünscht, sondern verordnet. Ohne Beteiligung, ohne eigene Aktivität gibt es keine Leistungen des Staates. Partizipation ist in diesem Sinne nur Anstrengung und hat kaum positive Aspekte.

Wir können also davon ausgehen, dass Partizipation ganz allgemein gesprochen, die soziale Spaltung der Gesellschaft zumindest abbildet und reproduziert. Ob die verschiedenen Beteiligungsstrategien auch ursächlich für soziale Spaltung sind, bleibt zu diskutieren. Wenn das Leitbild des guten Bürgers, des Bürgers also, der sich auskennt, der sich kümmert und mitredet, wenn dieses Leitbild staatstragend ist, dann werden damit alle, die nicht mitmachen – aus welchen Gründen auch immer – zu „Problembürgern“, zu Objekten staatlicher Fürsorge, und das kann für die Betroffenen sehr anstrengend werden. Sie sind zum zweiten Mal ausgegrenzt. Die bürgerliche und bürgerschaftliche Mitte bleibt so wieder unter sich. Allenfalls engagiert sie sich stellvertretend, karitativ oder anwaltschaftlich für die Ausgegrenzten.

Um diese Dimensionen des Themas soll es, so unsere bisherigen Gedanken, in der kommenden Konferenz im Februar 2013 gehen. Unser Workshop heute ist ein Schritt dorthin. Ihm sollen noch weitere im Laufe dieses Jahres folgen. Heute aber wollen wir uns dem Thema zunächst von zwei Seiten her zuwenden. Thomas Wagner wird einen demokratie- und machttheoretischen Blick auf die Widersprüche und Voraussetzungen politischer Partizipation werfen. Anschließend wird Moritz Rinn ausgehend von einem aktuellen Hamburger Beispiel die Möglichkeiten und Grenzen politischer Partizipation in einem repräsentativ verfassten Gemeinwesen erläutern.

**Thomas Wagner<sup>1</sup>**

## **Partizipation zwischen Emanzipation und Herrschaft<sup>2</sup>**

Die Frage der ich im Hinblick auf das Thema Partizipation nachgehen möchte, mag auf den ersten Blick vielleicht befremdlich erscheinen, sie ist jedoch gerade aus einer demokratiethoretischen Perspektive äußerst bedeutsam. Partizipation gewinnt zunehmend den Rang eines politischen Schlüsselthemas. Hat zum einen gerade durch die politischen Proteste der letzten Jahre die Frage nach adäquaten Beteiligungsoptionen für Bürgerinnen und Bürger an Aufmerksamkeit gewonnen, und wurden zweitens bereits seit den 90ern einige partizipative Elemente, vorwiegend auf kommunaler Ebene, implementiert so zeigt sich drittens die Hochkonjunktur von Partizipation nicht zuletzt darin, dass sich Politikberaterfirmen, wie z.B. die Bertelsmann-Stiftung, diesem Thema ausgiebig widmen. Doch was sagt uns dieser Bedeutungszuwachs und der damit verbundene Prozess der Ausweitung von Beteiligungsoptionen, sowohl in der (Kommunal)Politik wie auch in anderen gesellschaftlichen Teilbereichen, über den Entwicklungsstand von Demokratie in der Gesellschaft aus, in der wir leben? Auch wenn es nahe zu liegen scheint, gerade die Einführung und Erprobung von neuen Partizipationsverfahren grundsätzlich als ein Moment der Demokratisierung zu verstehen – schließlich markiert Partizipation im Sinne einer Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen den Kern von Demokratie – so lässt sich m.E. auf diese Frage dennoch keine einfache Antwort geben.

Denn zum einen hängt der Beitrag von Partizipation zur Demokratisierung von Gesellschaft immer auch davon ab, was man unter Partizipation verstehen möchte. Man kann auf sehr unterschiedliche Art und Weise "beteiligt" werden, und nicht alle Formen der Beteiligung müssen zwingend einen emanzipatorischen Charakter bzw. eine demokratische Substanz aufweisen. Vielmehr können sie auch herrschaftliche bzw. "tyrannische" Züge implizieren (vgl. Cooke/Kothari 2001; Carey 2009). Somit ist nicht alleine entscheidend, wie viel Bürgerinnen und Bürger partizipieren, sondern entscheidender bleibt die Frage, woran sie beteiligt und wozu sie ermächtigt werden (vgl. Henkel/Stirrat 2001: 182). Ob die Gewährung von Beteiligungsoptionen zweifelsfrei einen Ausdruck für eine voranschreitende gesellschaftliche Demokratisierung markiert, bleibt zweitens auch abhängig von den vorherrschenden politischen Rahmenbedingungen, innerhalb derer Partizipation sich vollzieht. Zwar kann eine Ausdehnung von Partizipation über das politische Feld (im engeren Sinne) hinaus zweifelsohne Demokratie befördern. Die Gewährung entsprechender Beteiligungsoptionen kann allerdings auch die Form einer substituierenden Entschädigung für die Verweigerung, Rücknahme oder substanziellen Aushöhlung politischer Bürgerrechte annehmen. Historische Beispiele für eine solche herrschaftlich intendierte Ersatzpartizipation, die letztlich auf die Unterbindung tatsächlicher demokratischer Verhältnisse ausgerichtet waren, findet man z.B. in den durch die kommunale Selbstverwaltung des 19. Jahrhunderts eröffneten "Ehrenämter" oder auch in der Zwangsbeteiligung durch Massenorganisationen des Dritten Reiches (vgl. Olk 1986; Sachße/Tennstedt 1992; Gräser 2009). Drittens stellt sich aus einer demokratiethoretischen Sicht, wie sie sich insbesondere im Anschluss an die Citizenship-Theorie mit ihrem Fokus auf universelle Gleichheit (vgl. Marshall 1992) formulieren lässt, die Frage nach demokratisierenden

---

<sup>1</sup> Kontakt: Thomas Wagner, FB Sozial- und Gesundheitswesen der FHS Ludwigshafen; Mail: thomas.wagner@fh-ludwigshafen.de

<sup>2</sup> Das Impulsreferat basiert in weiten Teilen auf einem Aufsatz, der in der Zeitschrift WIDERSPRÜCHE Nr. 123, 2012, veröffentlicht wurde (vgl. Wagner 2012).

Potenzialen von Partizipation nicht alleine als Frage nach formal verliehenen Beteiligungsoptionen, sondern immer auch als eine nach dem faktischen Vorhandensein der Fähigkeit und der Machtmittel, diese auch auszuüben und damit nach dem Einfluss sozialer Ungleichheit auf die Gleichheit im Bürgerstatus.

Diesen drei kritischen Anmerkungen, die letztlich Stellschrauben markieren, an denen sich entscheidet, inwiefern Partizipation ein demokratisierendes und emanzipatorisches Potenzial entfalten kann, möchte ich im Folgenden genauer auf den Grund gehen. Ich werde dabei auf verschiedene Theorieangebote zurückgreifen, die m.E. eine besondere Bedeutung für den Themenkomplex Partizipation besitzen und diese – zumindest in ihren groben Zügen – vorstellen.

## I

Blickt man zunächst auf derzeitige Partizipationsdiskurse, so lässt sich dort eine deutliche Tendenz zur Ausweitung des Begriffsverständnisses feststellen: Der Ausgangspunkt dieser Entwicklung lag in der Kritik an einer zu engen Perspektive sozial- bzw. politikwissenschaftlicher Partizipationsforschung, welche lediglich formal institutionalisierte Formen politischen Handelns innerhalb des politischen Repräsentativsystems in den Blick nahm und demgegenüber andere politische Aktivitäten, wie z.B. die Teilnahme an Demonstrationen, völlig außen vor ließ (vgl. Hoecker 2006: 15ff). Inzwischen hat sich diese Tendenz jedoch bis hin zu einer völligen semantischen Entgrenzung dynamisiert. Gibt es einerseits den Vorschlag, die Grenze zwischen politischer Partizipation und sozialem Engagement aufzugeben (vgl. ebd. 12; Hurrelmann et al 2002), so sprechen sich andererseits manche Autoren sogar dafür aus, die Trennung zwischen "Partizipation" und "Nichtpartizipation" vollends fallen zu lassen und unter dem Begriffsetikett schließlich alle Formen öffentlicher Präsenz in den Blick zu nehmen (vgl. Walther 2010: 127ff; Tully 2008: 486).

Einerseits gibt es auch für diese Entwicklung gute Gründe, denn mit der breiten Fokussierung auf gesellschaftliche Aktivitäten soll auch ein Beitrag dazu geleistet werden, Akteure nicht als Defizitträger, d.h. als passive "Politikverdrossene" zu konstruieren (vgl. Walther 2010: 122). Zugleich ist es auch richtig, dass das "Politische" gesellschaftlich keine feste Grenze aufweist (vgl. Tully 2008: 486). Denn schließlich besitzt jegliches soziales Handeln eine politische Dimension, insofern es immer (sei es affirmativ oder infrage stellend) Bezug nimmt auf die Strukturen gesellschaftlichen Zusammenlebens, in denen sich stets soziale Machtverhältnisse und Konflikte widerspiegeln (vgl. Pfaff 2006: 74; Bourdieu 1985; Mouffe 2007). Nimmt man das nun allerdings zum Anlass, Partizipation begrifflich vollends zu entgrenzen, führt dies letztlich zu deren terminologischer Trivialisierung (vgl. Rasmussen/Brown 2002: 185), was durchaus fatale Folgen hat: Denn wenn Alles und zugleich Nichts mit dem Begriff der Partizipation belegt werden kann, findet Kritik (z.B. an der Vorenthaltung von Partizipation) keinen Ankerpunkt mehr. Die Aussage, man lebe in einer partizipativen Gesellschaft, bewahrheitet sich immer von selbst.

Betrachtet man demgegenüber Partizipation aus der demokratietheoretischen Perspektive von Citizenship (vgl. Mackert 2006; Wagner 2009), dann handelt sich dabei um jenes Moment, welches in einer Demokratie das konstitutive Element des Bürgerstatus bildet, nämlich (mit Habermas gesprochen), dass Bürgerinnen und Bürger reflexiv auf ihre eigene Rechtstellung Einfluss nehmen können. Aus dieser Perspektive bezieht sich politische Partizipation zentral auf die Beteiligung an kollektiv bindenden Entscheidungsprozessen (vgl. Habermas 1994: 1332; Wagner 2009). Dabei gilt es zu betonen, dass das politische Element des Bürgerstatus, entgegen klassischer Auffassungen (vgl. Marshall 1992: 40), sich nicht nur auf Parlamente bezieht und keinesfalls allein in Wahlakten erschöpft. Kollektiv bindende Entscheidungsprozesse finden auch

an anderen Orten statt, so z.B. in der Arbeits- und Berufswelt oder in wohlfahrtstaatlichen Institutionen und unter dem Label „Citizenship“ wurde in den vergangenen Jahrzehnten auch die Bedeutung von Mitbestimmungsrechten in diesen Bereichen betont.<sup>3</sup> Aus dieser demokratietheoretischen Perspektive erhält Partizipation eine deutliche emanzipatorische Perspektive, wobei es dabei nicht alleine nur um das Ausüben bestehender Partizipationsrechte geht. Die „Seele der Politik der Emanzipation“ liegt Balibar zufolge demnach vielmehr im „Kampf gegen die Verweigerung der Bürgerschaft“ (Balibar 2006: 18f). Es geht also auch um so genannte „acts of citizenship“ (Isin 2008: 18), d.h. um Aktionen der Erstreitung oder auch Verteidigung von politischen Bürgerrechten (vgl. ebd.; Balibar 2006: 18f;), um das Erkämpfen von Partizipation qua politischem Handeln.

Partizipation muss andererseits nicht zwingend eine emanzipatorische Zielsetzung besitzen. Sie kann auch ein Mittel der Herrschaftssicherung darstellen. Folgt man hier der an Gramsci angelehnten hegemonietheoretischen Argumentation Malcolm Careys, der zufolge Herrschaft zur Sicherstellung ihrer eigenen Legitimation immer subalterne Elemente ideologisch aufgreifen und inkorporieren muss, so sind es gerade ihre emanzipatorischen Assoziationen, die Partizipationssemantiken auch für Projekte der Herrschaftssicherung interessant machen (vgl. Carey 2009: 181). Dies lässt sich derzeit z.B. daran ablesen, dass auch Programmatiken wie die des New Public Managements oder die des aktivierenden Sozialstaats für sich einen partizipatorischen Anspruch reklamieren. Jedoch weist Partizipation in diesen Kontexten oftmals einen recht instrumentellen Charakter auf, etwa als ein Mittel zur Lösung sozialstaatlicher Probleme (vgl. Betz et al 2010: 14f) oder als ein Bestandteil neuer managerialistischer Organisationsstrukturen (vgl. Beckmann 2009: 117), in denen die Beteiligung dazu genutzt wird, weiterhin hierarchisch angelegte Entscheidungs- und Steuerungsprozesse effektiver zu gestalten und zu legitimieren.<sup>4</sup> Partizipation kann insofern auch dem Zweck der Verringerung möglichen Widerstands durch dessen (neutralisierende) "Einbindung" dienen (vgl. u.a. Cooke/Kothari 2001: 8f; Henkel/Stirrat 2001: 178ff; Sünder et al 2005: 10) und kann zugleich (worauf interessanter Weise kritische Stimmen aus der Entwicklungshilfe verweisen) den Charakter eines "tyrannischen" Imperatives annehmen, der die als Bürger angerufenen Personen in die Pflicht nimmt, sich auf "verantwortliche" Art und Weise zu beteiligen.<sup>5</sup>

Doch auch wenn Partizipation zu herrschaftlichen Zwecken instrumentalisiert werden kann und die im Rahmen entsprechender instrumenteller Strategien gewährten Beteiligungsoptionen gleichzeitig nur selten dem Kriterium einer tatsächlichen Entscheidungsbeteiligung genügen, so bedeutet dies keinesfalls, dass das emanzipatorische Potenzial von Partizipation lediglich eine Augenwischerei darstellt. Vielmehr markiert Partizipation eine von Widersprüchen gekennzeichnete Arena, welche je nachdem auch Spielraum für Bewegung eröffnet. So kann z.B. ein hegemonialer Rückgriff auf emanzipatorische Vokabeln, entgegen der eigentlichen herrschaftssichernden Intention, auch den Boden für Formen des Widerstands und Forderungen nach tatsächlichen Partizipationsrechten bereiten, wie John Harris am Beispiel britischer user-movements, von ihm verstanden als „Citizenship struggles from the margins“, verdeutlicht (vgl. Harris 1999).

---

<sup>3</sup> Vgl. u.a. Giddens 1983; Croft/Beresford 1992; Lister 1998; Schaarschuch 2000; Wagner et al 2011

<sup>4</sup> So kann Beteiligung z.B. im Kontext evaluativer Befragungen zur Gewinnung manageriellen Planungs- bzw. Herrschaftswissens genutzt werden (vgl. Pollitt 1998: 117), welches Bürgerinteressen meist nur noch in einer deformierten Form widerspiegelt, andererseits aufgrund seiner "partizipativen" Herstellung für sich eine besondere Wirkmächtigkeit reklamieren kann.

<sup>5</sup> Dabei wird neben der Anrufung von Bürgerinnen und Bürgern zu mehr "bürgerschaftlichen Engagement" (vgl. kritisch Dahme/Wohlfahrt 2010) im Zeitalter des workfare unter dem Label der "Aktivierung" auch dann noch "Beteiligung" und "Empowerment" versprochen, wenn entsprechende Programme de facto sehr offensichtlich von Kontrolle und Zwang gekennzeichnet sind (vgl. Stern 2000; Carey 2009; Lutz 2012).

## II

Wendet man sich nun der Frage nach derzeitig vorherrschenden politischen Rahmenbedingungen von Partizipation zu, so wird in politik- und sozialwissenschaftlichen Debatten derzeit unter dem Begriff der „Post-Demokratie“ (vgl. Rancière 2002: 111; Crouch 2004: 4) eine Zeitdiagnose diskutiert, der zufolge etablierte Demokratien Veränderungsprozessen unterliegen, die deren demokratischen Selbstanspruch auf „Volksherrschaft“ substantiell gefährden.<sup>6</sup> Post-Demokratie markiert dabei jedoch keineswegs eine schlichte Aufhebung demokratischer Prinzipien, sondern verweist vielmehr auf eine widersprüchliche Dynamik, die ihren Ausdruck darin findet, dass demokratische Institutionen formal weiter funktionieren und teilweise sogar ausgebaut werden. Andererseits erleben diese jedoch dadurch eine substanzielle Aushöhlung, dass sich Prozesse der Monopolisierung des Zugangs zu institutionalisierter politischer Macht zugunsten privilegierter gesellschaftlicher Akteursgruppen verschärfen.<sup>7</sup>

Ihren Niederschlag findet diese Entwicklung vor allem in der Substitution formaler Prozesse politischen Entscheidens durch die Entstehung von Governance-Systemen, deren Mechanismen die Strukturen politischer Herrschaft grundlegend verändern (vgl. Demirovic/Walk 2011). Während diese Strukturen einerseits den Einfluss wirtschaftlicher Akteure und Lobbyvertretungen, Think Tanks und global agierender Beraterfirmen auf Regierungsentscheidungen steigern (vgl. Crouch 2004: 17ff), drohen zentrale politische Entscheidungen zusehends einer tatsächlichen demokratischen Kontrolle zu entgleiten. Die „Partizipation“ von Bürgern soll sich demgegenüber weitgehend auf die Zustimmung und Ausführung vorab bereits getroffener Entscheidungen beschränken (vgl. Lessenich/Nullmeier 2006: 24). Post-Demokratie markiert insofern eine Regierungspraxis „nach den Demos“, die sich zwar weiterhin selbst als Demokratie beschreibt, die jedoch unter der Verpflichtung auf einen top-down vorentschiedenen Konsens „die Erscheinung, die Verrechnung und den Streit des Volks liquidiert“ (Rancière 2002: 111) und damit letztlich versucht, den lebendigen, konfliktiven Kern demokratischen Handelns zu unterbinden (vgl. Mouffe 2007: 41).

Versucht man nun die Perspektive von Post-Demokratie in die Auseinandersetzung um das Verhältnis von Partizipation und Demokratisierung mit einzubeziehen, dann ist zunächst zu konstatieren, dass der in den letzten Jahren erfolgte Bedeutungszuwachs von Partizipation keinesfalls bereits als Beleg für die Widerlegung der Post-Demokratie-These verstanden werden darf. Vielmehr kann dieser als ein Ausdruck der eigentümlichen Widersprüchlichkeit post-demokratischer Entwicklungstendenzen verstanden werden. So können einerseits die politischen Proteste der letzten Jahre als Ausdruck eines Aufbegehrens gegen die "Arroganz der Macht" (Vester 2011: 80; vgl. Demirovic 2011) politischer Eliten und deren post-demokratischen Politikstil verstanden werden. Dabei hat die erfolgte Ausdehnung von Partizipationsrechten (so z.B. im Fall von Bürgerbegehren) durchaus zu einer gewissen Erweiterung der Aktions- und Einflussmöglichkeiten politischen Protests beigetragen (vgl. Rucht 2006: 202).

Andererseits fügen sich aber auch viele der neu etablierten „Beteiligungsoptionen“ reibungslos in die neuen Strukturen post-demokratischer Governance ein. Dabei lässt sich insbesondere mit

---

<sup>6</sup> Der Begriff der Post-Demokratie besitzt interessanter Weise zwei Quellen, er wurde mehr oder minder unabhängig voneinander sowohl von dem Franzosen Jacques Rancière als von dem Engländer Collin Crouch eingeführt. Beide verwenden den Begriff nicht absolut deckungsgleich, jedoch mit einer großen Schnittmenge. Auf die Unterschiede möchte ich hier nicht eingehen.

<sup>7</sup> Auch wenn man gerade Crouch selbst vorwerfen kann, dass er seiner Analyse ein äußerst idealisiertes Bild der fordistischen Demokratie zu Grunde legt, so sollte der Zustand der „Post-Demokratie“ nicht dahingehend missverstanden werden, dass die vorherigen politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse, im partizipativen Sinne, vollends egalitär und demokratisch waren. Dennoch kann m.E. mit diesem Begriff aufgezeigt werden, dass der historisch erreichte Grad der Demokratisierung durch gegenläufige Entwicklungen derzeit infrage gestellt wird.

Blick auf die unter dem Label "bürgerschaftliches Engagement" im sozialstaatlichen Institutionensystem eröffneten Beteiligungsformen aufzeigen, dass das Prinzip „Governance“ hier einen grundsätzlich anderen Charakter besitzt als im Verhältnis zu ökonomischen Eliten. Denn das in diesem Kontext eröffnete Beteiligungsspektrum beschränkt sich de facto weitgehend auf die „Mitwirkung“ zivilgesellschaftlicher Kräfte an der Erbringung öffentlicher bzw. sozialer Aufgaben. Unter Zugrundelegung der Perspektive von Post-Demokratie ist es deshalb m.E. folgerichtig, diese Form der "Verantwortungsteilung" zwischen engagierten Bürgern und (sozial)staatlichen Instanzen und die damit verbundenen Formen der "Beteiligung" als Ausdruck des Versuchs der Etablierung einer post-demokratischen Form politischer Arbeitsteilung zu verstehen: Während das konventionelle politische „Kerngeschäft“ (insbesondere auf nationaler aber auch transnationaler Ebene) zunehmend politischen und ökonomischen Eliten, Politikberatern und Lobbyisten vorbehalten bleiben soll, werden sich immer weniger repräsentiert fühlende „Bürger“, ganz nach dem Vorbild prädemokratischer Zeiten, auf die Gefilde der „kleinen Politik vor Ort“, auf die Beteiligung in der Kommune und in sozialen Diensten verwiesen. Auch wenn sich dort zweifelsohne Optionen für politisches Handeln und Protest bieten, so bleibt der demokratisierende Charakter dieser Entwicklung dennoch zweifelhaft. Denn unter den Bedingungen der Post-Demokratie besitzt die Gewährung von (limitierten) Partizipationsoptionen im „Kleinen“, angesichts der gleichzeitigen Entmachtung des Bürgers in der „großen Politik“, nicht widerspruchsfrei den Charakter einer gesellschaftlichen Demokratisierung, sondern vielmehr den eines Abdrängens des Bürgers in ein lokalpolitisches Reservat.

### III

Nicht zuletzt die mit Post-Demokratie verbundenen Monopolisierungstendenzen setzen eine weitere Dimension der Auseinandersetzung mit dem Partizipationsbegriff auf die Agenda, deren Fokus sich auf die für Partizipation benötigten Ressourcen richtet (vgl. u.a. Steinert 2007). Wirft man einen Blick auf die Empirie politischen Handelns, so lässt sich ein deutlicher Einfluss sozioökonomischer Indikatoren (wie z.B. Einkommen und Bildung) auf politische Dispositionen und Aktivitäten nachzeichnen (vgl. Verba et al 1995: 188ff; Gaiser/de Rijke 2006: 255f; Böhnke 2011: 20ff; Schneekloth 2010: 131ff). Gilt dies bereits für die Wahlbeteiligung (vgl. Alber/Kohler 2008: 14ff), so scheint der Einfluss sozialer Ungleichheit mit der Abnahme des formalen Institutionalierungsgrades generell zuzunehmen: Gerade die derzeit prominenten zivilgesellschaftlichen Protest- und Aktionsformen sind weitaus stärker durch soziale Ungleichheiten geprägt, als dies bereits bei "konventionellen" Formen politischer Beteiligung der Fall ist (vgl. Schäfer 2010: 3f). Dies lässt sich auch anhand prominenter Beispiele aufzeigen, wie z.B. Stuttgart 21 (vgl. Rucht et al 2010: 2)<sup>8</sup> oder aber der Initiative „Wir wollen lernen“ zur Verhinderung der Hamburger Schulreform (vgl. Jörke 2011: 16). Gerade am zweiten Beispiel wird deutlich, wie direktdemokratische Verfahren seitens privilegierter und gut organisierter Bevölkerungsgruppen dazu genutzt werden können, ihre Interessen zu Lasten anderer Bevölkerungsgruppen zu verteidigen.

In Bezug auf die Frage nach dem demokratischen Potenzial von Partizipation greift somit eine alleinige Fokussierung auf die formale Existenz von Partizipationsoptionen zu kurz. Denn die Statuierung formal gleicher Bürger- bzw. Partizipationsrechte führt noch lange nicht dazu, dass

---

<sup>8</sup> So lag der Anteil an Universitäts- oder FH-Abschlüssen unter Stuttgart 21-Demonstranten bei einer Umfrage im Jahr 2010 mit ca. 50% nahezu doppelt so hoch wie im bundesdeutschen Bevölkerungsdurchschnitt (vgl. Rucht et al 2010: 2).

diese Rechte auch von all ihren Trägern gleichermaßen wahrgenommen werden können. Sie besitzen nur für diejenigen einen realen Wert, die auch über die Ressourcen verfügen, diese effektiv zu nutzen (vgl. Marshall 1975). Insofern bedarf es einer Auseinandersetzung mit den Voraussetzungen partizipatorischer Teilnahme und deren Distribution, d.h. einer Auseinandersetzung mit den Grundlagen politischer Macht.

Folgt man diesbezüglich der herrschafts- bzw. machttheoretischen Position Bourdieus, so sind die Grundlagen der Akkumulation politischer Machtmittel eng an den Zugang zu ökonomischem, kulturellen wie auch symbolischen Kapital rückgebunden. Deren Ungleichverteilung trägt mit dazu bei, dass demokratischen Repräsentativsystemen, trotz des Postulats universeller politischer Gleichheit, ein geheimer Zensusmechanismus (vgl. Bourdieu 2001: 43; 2001a: 89) zugrunde liegt, d.h. ein Prozess sozialer Schließung, der auf der Diskrepanz formaler Rechte und der Vorenthaltung der Mittel zu deren Ausübung basiert; ein Prozess, den ich mit Blick auf den Bürgerstatus als Entbürgerlichung bezeichne. In dessen Folge besitzen soziale Klassen sehr unterschiedliche Möglichkeiten, sich Zugänge zum politischen Feld zu erschließen (vgl. Vester 2009: 43ff). Folgt man hier Michael Vester, so gestaltet sich gerade für unterprivilegierte Bevölkerungsgruppen eine effektive politische Vertretung ihrer Interessen schwierig, weil gerade sie nur über eine schmale materielle wie symbolische Ressourcenbasis zur Akkumulation eigener politischer Machtmittel verfügen und dadurch auf Strategien milieuübergreifender Solidarität angewiesen sind. Infolge befinden sie sich auf dem politischen Spielfeld oft im Besitz eines „schwarzen Peters“ der grundsätzlichen Verweigerung egalitärer Anerkennung im Bürgerstatus durch „respektable“ Bevölkerungsgruppen, der es letztlich auch erlaubt, bestehende Protestaktionen an den „Rändern“ der Gesellschaft zu diskreditieren, weitgehend totzuschweigen oder zu kriminalisieren (vgl. u.a. Jobard 2004).

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Frage nach einer Demokratisierung von Gesellschaft qua Partizipation unter den Bedingungen klassenbedingter Ungleichheiten auch die Frage nach der Garantie universeller Gleichheit im Bürgerstatus umfassen muss. In Zeiten des Fordismus lag die Antwort auf dieses Problem im Ausbau wohlfahrtstaatlicher Leistungen und sozialer Dienste und der damit verbundenen Etablierung universeller sozialer Bürgerrechte (vgl. Marshall 1992). Auch wenn die Rolle des fordistischen Wohlfahrts- und „Sicherheitsstaats“ stets ambivalent blieb (vgl. Steinert 2007), so kann den in seinem Rahmen realisierten sozialen Bürgerrechten dennoch ein grundsätzlicher Beitrag zur gesellschaftlichen Demokratisierung nicht abgesprochen werden. Hier zeigt sich nun ein weiteres Merkmal post-demokratischer Verhältnisse (vgl. Crouch 2004: 78ff; 2007), die sich auch durch eine zunehmende Ungleichverteilung der Ressourcen auszeichnen, die der Ausübung demokratischer Teilnahmerechte vorausgesetzt sind: Denn während einerseits Beteiligungsoptionen ausgeweitet werden, wird mit der gleichzeitigen Erosion sozialer Bürgerrechte im Zuge sozialstaatlicher Transformationsprozesse Demokratie andererseits aufs Spiel gesetzt (vgl. Kronauer 2006: 29). Da, anders gesprochen, derzeit Partizipation in seinen Dimensionen der (politischen) Teilnahme und sozialen Teilhabe gegeneinander ausgespielt werden (vgl. Kessler 2000), läuft der Ausbau von Partizipation Gefahr, vorrangig zu einer „Verstärkung des Einfluss[es] ohnehin Privilegierter“ (Sünker et al 2005: 10) und gleichzeitig auch zur Untermauerung von Entbürgerlichungsprozessen beizutragen, d.h. zu einer faktischen Entwertung der Partizipationsrechte marginalisierter Bevölkerungsgruppen unter einem partizipativen Deckmäntelchen.

## **Fazit**

Insofern zeigt sich, dass sich das Verhältnis von Partizipation und Demokratie keinesfalls so eindeutig gestaltet, wie es vielleicht auf den ersten Blick erscheinen mag. Denn Partizipation markiert weder eine eindeutige Chance für Bürgerinnen und Bürger ihre Interessen politisch durchzusetzen. Sie stellt jedoch auch nicht ein reines Werkzeug herrschender Eliten zur Befriedung und Legitimation politischer Ordnung dar (vgl. Sünker et al 2005: 10). Vielmehr ist Partizipation in seiner jeweils historischen Realisierung stets eingebettet in ein über mehrere Achsen verlaufendes Spannungsverhältnis von Emanzipation und Herrschaft und sie bleibt zugleich ein umkämpftes Feld, auf dem unterschiedliche Akteure miteinander um deren Bedeutung wie auch zugleich um die eigene Möglichkeit zu „partizipieren“ ringen. Möchte man dabei vor allem dem emanzipatorischen Gehalt von Partizipation zur Geltung verhelfen, dann muss es unter diesem Label vor allem darum gehen, Spielräume auszuloten um sozial bzw. politisch marginalisierte Bevölkerungsgruppen in Auseinandersetzungen um substantielle Partizipationsrechte (vgl. Lister 1998: 38), im Sinne eines Rechts auf Mitbestimmung in Prozessen kollektiv bindender Entscheidungsfindung, zu unterstützen.

Andererseits bedarf es jedoch auch einer kritischen Analyse, inwiefern gewährte Partizipationsoptionen tatsächlich einen Emanzipationsgehalt entfalten können und in welchem Ausmaß sie einen instrumentellen bzw. Hegemonie sichernden Charakter besitzen. Dabei sollte man zwar im Hinblick auf die Frage, inwiefern sich über den Ausbau von Partizipationsoptionen außerhalb des politischen Feldes ein Kontrapunkt gegen post-demokratische Entwicklungstendenzen setzen oder gar Formen der Gegenwehr mobilisieren lassen können, zu keinem allzu voreiligen Ergebnis kommen. Dennoch sollte man zwei Dinge nicht aus den Augen verlieren: Zum einen sollte man vor dem Hintergrund der Post-Demokratie-These sehr genau beobachten, ob über die Förderung (begrenzten) Beteiligungsoptionen der weitgehende Ausschluss von Bürgern aus dem "Kerngeschäft" der institutionalisierten Politik hinter der Fassade einer unverbindlichen, mit wenig Entscheidungsgewalt versehenen und zugleich hochgradig idealisierten, "gemeinwohlorientierten" "Politik" des Engagements zum Verschwinden gebracht werden soll. Zweitens bedarf es zur Klärung der Frage nach Gegenwehr qua Partizipation zugleich einer eingehenden Befassung mit den zur Ausübung formaler Partizipationsrechte benötigten Ressourcen, was gerade die Frage auf die Agenda setzt, wie die sozialen Grundlagen politischer Macht auch für unterprivilegierte Bevölkerungsgruppen unter den gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen gesichert werden können.

## **Literatur**

Alber, J./Kohler, U. (2008): The inequality of electoral participation in Europe and America and the politically integrative functions of the welfare state. WZB Discussion Paper (SP I 2008 - 202). unter <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2008/i08-202.pdf>.

Balibar, É. (2006): Der Schauplatz des Anderen. Formen der Gewalt und Grenzen der Zivilität. Hamburg: Hamburger Ed.

Beckmann, Chr. (2009): Qualitätsmanagement und Soziale Arbeit. 1. Aufl. Wiesbaden: VS.

Betz, T./Gaiser, W./Pluto, L. (2010): Partizipation von Kindern und Jugendlichen. Diskussionsstränge, Argumentationslinien, Perspektiven. In: dies. (Hg.): Partizipation von Kindern und Jugendlichen. Forschungsergebnisse, Bewertungen, Handlungsmöglichkeiten. Schwalbach: Wochenschau-Verl., S. 11–31.

Böhnke, P. (2011): Ungleiche Verteilung politischer Partizipation. In: *APuZ* (1-2/2011), S. 18–25.

- Bourdieu, P. (1985): Sozialer Raum und Klassen. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Bourdieu, P. (2001): Das politische Feld. Zur Kritik der politischen Vernunft. Konstanz: UVK.
- Bourdieu, P. (2001a): Meditationen. Zur Kritik der scholastischen Vernunft. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Carey M. (2009): The happy Shopper? In: *British Journal of Social Work* (39), S. 179–188.
- Cooke, B. /Kothari, U. (2001): The Case for Participation as Tyranny. In: dies. (Hg.): Participation. The new tyranny? London: Zed Books, S. 1–15.
- Croft, S. /Beresford, P. (1992): The politics of participation. In: *Critical Social Policy* 12 (20), S. 20–44.
- Crouch, C. (2004): Post-democracy. Reprint. Cambridge: Polity Press.
- Crouch, C.(2007): Kommerzialisierung von Staatsbürgerschaft. Bildungspolitik und die Zukunft des öffentlichen Dienstes. In: Mackert, J./Müller, H.-P. (Hg.): Moderne (Staats)Bürgerschaft. Nationale Staatsbürgerschaft und die Debatten der Citizenship Studies. Wiesbaden: VS, S. 167–212.
- Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. (2010): Gemeinsinn in der Wettbewerbsgesellschaft? Thesen zu Theorie und Praxis einer nationalen Engagementpolitik. In: *Neue Praxis* 40. Jg. (1), S. 38–55.
- Demirović, A./Walk, H. (Hg.) (2011): Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Gaiser, W./Rijke, J. de (2006): Gesellschaftliche und politische Beteiligung. In: Gille, M./Sardei-Biermann, S./Gaiser, W./Rijke, J. de (Hg.): Jugendliche und junge Erwachsene in Deutschland. Lebensverhältnisse, Werte und gesellschaftliche Beteiligung 12- bis 29-Jähriger. Wiesbaden: VS, S. 213–276.
- Giddens, A. ([1983]2000): Klassenspaltung, Klassenkonflikt und Bürgerrechte. Gesellschaft im Europa der achtziger Jahre. In: Mackert, J./Müller, H.-P. (Hg.): Citizenship - Soziologie der Staatsbürgerschaft. Wiesbaden: Westdt. Verl., S. 183–205.
- Gräser, M. (2009): Wohlfahrtsgesellschaft und Wohlfahrtsstaat. Bürgerliche Sozialreform und Welfare State Building in den USA und in Deutschland, 1880 - 1940. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht .
- Habermas, J. (1994): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Harris, J. (1999): State Social Work and Social Citizenship in Britain: From Clientelism to Consumerism. In: *British Journal of Social Work* 29, S. 915–937.
- Henkel, H. /Stirrat, R. (2001): Participation as Spiritual Duty; Empowerment as Secular Objection. In: Cooke, B. /Kothari, U. (Hg.): Participation. The new tyranny? London: Zed Books, S. 168–184.
- Hoecker, B. (2006): Politische Partizipation: systematische Einführung. In: dies. (Hg.): Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung. Opladen: Budrich, S. 3–20.
- Hurrelmann, K./Mathias, A. (Hg.) (2002): Jugend 2002. Zwischen pragmatischem Idealismus und robustem Materialismus. Frankfurt/Main: Fischer.

- Isin, E.F. (2008): Theorizing Acts of Citizenship. In: Isin, E.F./Nielsen, G.M. (Hg.): Acts of citizenship. London: Zed Books, S. 15–43.
- Jobard, F. (2004): Der Ort der Politik. Politische Mobilisierung zwischen Aufstandversuchung und Staatsgewalt in einer Pariser Vorstadt. In: *Berliner Journal für Soziologie* 14 (3), S. 319–338.
- Jörke, D. (2011): Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie. In: *APuZ* (1-2/2011), S. 13–18.
- Kessl, F. (2000): Wiedereckentdeckung der Gemeinschaft? Zur Verschränkung der Diskurse Aktivierung neuer ‚Gemeinschaftlichkeit‘ und ‚Soziale Arbeit‘. In: *Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich* 20. Jg. (76), S. 19–35.
- Kronauer, M. (2006): "Exklusion" als Kategorie einer kritischen Gesellschaftsanalyse. Vorschläge für eine anstehende Debatte. In: Bude, H./Willisch, A. (Hg.): Das Problem der Exklusion. Ausgegrenzte, Entbehrliche, Überflüssige. Hamburg: Hamburger Ed., S. 27–45.
- Lessenich, S./Nullmeier, F. (2006): Einleitung: Deutschland zwischen Einheit und Spaltung. In: dies. (Hg.): Deutschland - eine gespaltene Gesellschaft. Frankfurt/Main: Campus, S. 7–27.
- Lister, R. (1998): In from the Margins: Citizenship, Inclusion and Exclusion. In: Monica Barry und Hallett, Chr. (Hg.): Social exclusion and social work. Issues of theory, policy and practice. Lyme Regis: Russell House, S. 26–38.
- Lutz, T. (2012): Verordnete Beteiligung im aktivierenden Staat – Bearbeitungsweisen und Deutungen von Professionellen. In: *Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich*, 32. Jg. (123), S. 41–54.
- Mackert, J. (2006): Staatsbürgerschaft. Eine Einführung. Wiesbaden: VS.
- Marshall, T.H. (1975): Social policy in the twentieth century. London: Hutchinson.
- Marshall, T.H. (1992): Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt/Main: Campus.
- Mouffe, C. (2007): Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Olk, T. (1986): Abschied vom Experten. Sozialarbeit auf dem Weg zu einer alternativen Professionalität. München: Juventa.
- Pfaff, N. (2006): Jugendkultur und Politisierung. Eine multimethodische Studie zur Entwicklung politischer Orientierungen im Jugendalter. Wiesbaden: VS.
- Pollitt, Chr. (1998): Improving the Quality of Social Services: New Opportunities for Participation? In: Flösser, G. /Otto, H.-U. (Hg.): Towards more democracy in social services. Models and culture of welfare. Berlin: de Gruyter, S. 339–356.
- Rancière, J. (2002): Das Unvernehmen. Politik und Philosophie. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Rasmussen, C.; Brown, M. (2002): Radical Democratic Citizenship: Amidst Political Theory and Geography. In: Isin, E.F./Turner, B.S. (Hg.): Handbook of citizenship studies. Los Angeles: Sage, S. 175–188.
- Rucht, D. (2006): Politischer Protest in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklungen und Einflussfaktoren. In: Hoecker, B. (Hg.): Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest. Eine studienorientierte Einführung. Opladen: Budrich, S. 184–208.

- Rucht, D./Baumgarten, B./Teune/S. (2010): Pressekonferenz 27.10.2010, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Befragung von Demonstranten gegen Stuttgart 21 am 18.10.2010. unter <http://wirsindstuttgart21.de/wp-content/uploads/2010/11/Befragung-S21.pdf>.
- Sachße, Chr./Tennstedt, F. (1992): Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland 3. Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus . Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: Kohlhammer
- Schaarschuch, A. (2000): Gesellschaftliche Perspektiven sozialer Dienstleistungen. In: Müller, S./Sünker, H./Olk, T./Böllert, K. (Hg.): Soziale Arbeit. Gesellschaftliche Bedingungen und professionelle Perspektiven. Neuwied: Luchterhand, S. 165–177.
- Schäfer, A. (2010): Kompensiert bürgerliches Engagement den Rückgang der Wahlbeteiligung? (BBE-Newsletter, 2010/4). [www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2010/02/nl4\\_schaefer.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2010/02/nl4_schaefer.pdf).
- Schneekloth, U. (2010): Jugend und Politik: Aktuelle Entwicklungstrends und Perspektiven. In: Albert, M./Hurrelmann, K./Quenzel, G./TNS Infratest Sozialforschung (Hg.): Jugend 2010. Eine pragmatische Generation behauptet sich. Frankfurt/Main: Fischer, S. 129-164.
- Steinert, H. (2007): Sozialstaat und soziale Ausschließung. In: Mackert, J./Müller, H.-P. (Hg.): Moderne (Staats)Bürgerschaft. Nationale Staatsbürgerschaft und die Debatten der Citizenship Studies. Wiesbaden: VS, S. 147–165.
- Stern, M. J. (2000): Surveillance or Empowerment? The Contradiction of Welfare Reform in the USA. In: Müller, S./Sünker H./Olk, T./Böllert, K. (Hg.): Soziale Arbeit. Gesellschaftliche Bedingungen und professionelle Perspektiven. Neuwied: Luchterhand, S. 187–207.
- Sünker, H./Swiderek, T./Richter, E. (2005): Der Beitrag partizipativer Handlungsansätze in der pädagogischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zur Bildung und Erziehung – unter Berücksichtigung interkultureller Konzepte. Expertise zum 8. Kinder- und Jugendberichts der Landesregierung NRW.
- Tully, C. J. (2008): Option und Praxis freiwilligen Engagements. Ansatzpunkte und Muster für Partizipation Jugendlicher in der Moderne. In: *Neue Praxis* 38. (5), S. 477–493.
- Verba, S.; Schlozmann, K. L.; Brady, H. E. (1995): Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics. Cambridge, Mass.; London: Harvard Univ. Press.
- Vester, M. (2009): Soziale Milieus und die Schieflagen politischer Repräsentation. In: Linden M./Thaa, W. (Hg.): Die politische Repräsentation von Fremden und Armen. Baden-Baden: Nomos, S. 21–59.
- Vester, M. (2011): Auf dem Weg zu einem "partizipatorischen Wohlfahrtsstaat"? Vom informationstechnologisch-neoliberalen zu einem ökotechnologisch-sozialen Entwicklungspfad. In: *SLR* 34. Jg. (62), S. 79–95.
- Wagner, T. (2009): Citizenship, Soziale Arbeit und Soziale Klassen. Von der politischen Produktivität des Bürgers in der Sozialen Arbeit. In: *Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich* 30. Jg. (112), S. 23–42.
- Wagner, T. (2012): „Und jetzt alle mitmachen!“ Ein demokratie- und machttheoretischer Blick auf die Widersprüche und Voraussetzungen (politischer) Partizipation. In: *Widersprüche. Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich* 32. Jg. (123), S. 15–38.

Wagner, T./Bain, K./Schaarschuch, A. (2011): Zur politischen Produktivität des Citizenship in der Sozialen Arbeit. Adressatenkonzepte in der Sozialen Arbeit zwischen Staatsbürgerqualifikationsarbeit und Entbürgerlichung. In: DGfE-Kommission Sozialpädagogik (Hg.): *Bildung des Effective Citizen – Sozialpädagogik auf dem Weg zu einem neuen Sozialentwurf?* Weinheim; München: Juventa.

Walther, A. (2010): Partizipation oder Nicht-Partizipation? Sozialpädagogische Selbstvergewisserung eines scheinbar eindeutigen Konzepts zwischen Demokratie, sozialer Integration und Bildung. In: *Neue Praxis* 40. Jg. (2), S. 115–136.

## 1 Einleitung/Überblick

### 1.1 Partizipation in der Stadtentwicklungspolitik Hamburgs

Allgemein über einen so unscharfen und umkämpften Begriff wie „Partizipation“ in „der Stadtentwicklungspolitik“ in Hamburg sprechen zu wollen, würde den Rahmen dieses Inputs sprengen. Ich werde deshalb in der Hauptsache auf informellen Formen politischer Partizipation, d.h. auf politisch-administrativ durchgeführte Beteiligungsverfahren im Rahmen von Stadtentwicklungsprojekten eingehen – und zwar am Beispiel der Auseinandersetzungen um die „Alte Rindermarkthalle“ auf St. Pauli.<sup>2</sup> Ich möchte dennoch zu Anfang einen kurzen Überblick über die unterschiedlichen Formen politischer Partizipation in Stadtentwicklungspolitikern Hamburgs geben.

Zunächst zu den formelle Formen:

- Erstens entsprechend dem Repräsentationsprinzip in parlamentarischen Demokratien: Wahlen im Bezirk und der Gesamtstadt. Praktiken politischer Partizipation reichen hier von der Stimmabgabe bis zur Ausübung eines Mandats oder Amtes.
- Zweitens als Ergänzung dazu: Direktdemokratische, d.h. plebiszitäre Verfahren auf Bezirks- und Senatsebene; (Volks- und Bürgerentscheide)<sup>3</sup>
- Drittens formell festgeschriebene Beteiligungsverfahren auf der Ebene der Bezirke: die zweistufige Öffentlichkeitsbeteiligung an der Bauleitplanung nach BauGB (Bebauungsplanverfahren) sowie, allerdings sehr vage im § 33 des Bezirksverwaltungsgesetz festgeschrieben: eine angemessene Beteiligung von Kindern und Jugendlichen bei ihre Interessen berührenden Planungen und Vorhaben. Aber auch: Beteiligung im Rahmen von Stadtentwicklungs /-Sanierungsgebieten durch Beiräte.

Informelle Formen sind dagegen nicht gesetzlich festgeschrieben, sie sind vielfältig und verändern sich beständig, sind flexibel, bausteinartig zusammensetzbar: Runde Tische, Anhörungen, Bürgerforen, Wettbewerbsverfahren, moderierte Planungswerkstätten (bspw. Zukunftswerkstätten), aufsuchende Beteiligungsformen/Befragungen und einiges mehr. Sie reichen in ihrer Bandbreite von reiner Informationsvermittlung – was Partizipation gewissermaßen unterschreitet – auf der einen bis hin zur Grenze des aktiven Mit- bzw. Selbstplanen, also einer Stadtplanung durch Bürger\_innen – was Partizipation gewissermaßen

---

1 Moritz Rinn, Universität Hamburg/Hamburger Institut für Sozialforschung, Kontakt: moritz\_rinn@gmx.net

2 Eine weitere Vorbemerkung: Ich spreche also von „öffentlicher“ und „politischer“ Partizipation, und damit von einer staatlichen Veranstaltung. Auf die Frage nach den Subjekten der Partizipation – also welche Bevölkerungsgruppen sich beteiligen, und welche nicht bzw. gar von dieser staatlichen Veranstaltung ausgeschlossen werden – gehe ich insofern hier nicht eigens ein, als dass ich diese Form der Partizipation als Praxis unterschiedlicher Fraktionen relativ privilegierter Bevölkerungsgruppen betrachte. Mit anderen Worten, und vielleicht etwas zugespitzt: Innerhalb der hier betrachteten Partizipationsverfahren streiten sich vornehmlich *weiße* deutsche und akademisch gebildete BürgerInnen (im doppelten Sinne) um die Gestaltung der Stadt, und darin mitunter auch um die Repräsentation der „Anderen“. Diese Feststellung oder Behauptung soll jedoch weder die geführten Auseinandersetzungen um Partizipation abwerten noch die Frage nach den Ausschlüssen, die dominante Formen von Stadtentwicklungspolitikern in sich tragen und produzieren. Dass auch „bürgerschaftliches Engagement [...] Ort der Ausgrenzung“ sein kann, zeigt Munsch (2011).

3 Plebiszitäre Partizipationsformen spielen in der stadtentwicklungspolitischen Auseinandersetzung durchaus eine prominente Rolle: IKEA (pro- und contra-Bürgerbegehren), Isebek-Ini, gegenwärtig Eidelstedt-Center/Eimsbüttel.

überschreiten würde. Grundsätzlich dienen diese informellen Verfahren im Feld der politischen Partizipation der *Vorbereitung* von Entscheidungen der politischen Akteur\_innen – was ja eine zentrale Aufgabe von Verwaltung ist. Rein *rechtlich* handelt es sich bei all diesen Verfahren um Informationsveranstaltungen, also im Grunde um eine Unterschreitung politischer Partizipation.

Man kann sagen: Während die formellen Formen von Partizipation in erster Linie auf der politisch-repräsentativen Ebene angesiedelt sind bzw. sich auf die vom „Souverän“ her bestimmte Legitimität beziehen (plebiszitäre Elemente), so sind die informellen Formen weitestgehend auf der Ebene der Verwaltung verortet – der BSU auf Senatsebene oder der zuständigen Fachämter für Stadt- und Landschaftsplanung in den Bezirken.

Die Informalität, die vielfache Unklarheit und flexible Veränderbarkeit von Beteiligungsverfahren an Stadtplanungsprozessen sind auch zentral für das Fungieren des Begriffs „Partizipation“. Er ist eine Art „leerer Signifikant“: Hinter der Forderung nach mehr Partizipation sind viele unterschiedliche Akteur\_innen versammelt – nicht nur Stadtteilinitiativen oder Sozial- und Planungswissenschaftler\_innen<sup>4</sup>, sondern auch politisch-administrative Akteur\_innen.<sup>5</sup> Vereint sind sie wenn überhaupt allein durch die Abgrenzung und Kritik zu Nicht-Partizipation. Das Andere der Partizipation wird dabei wahlweise als „hoheitliches Durchregieren“, als autoritäre und bürokratische Verwaltungsstaatlichkeit, als Nicht-Ernstnehmen von „Bürgerkompetenz“ begriffen, oder auch als einseitige Parteilichkeit zu Gunsten einzelner Interessengruppen, als arrogante städtische Großplanungen, die an den Bedürfnissen und Forderungen der Bewohner\_innen vorbei gehen, oder schlicht als schlechtes Regieren, das zu Konflikten führt. Was aber Partizipation eigentlich „ist“ oder auch wie sie „sein soll“, ist alles andere als konsensual bei den verschiedenen Befürworter\_innen. Eine „positive“ gemeinsame Definition fehlt.

Die Hauptfrage, die ich heute diskutieren möchte, ist deshalb: Wie und vor welchem Hintergrund begreifen unterschiedliche, an stadtpolitischen Planungsprozessen (und Konflikten um diese) beteiligte Akteur\_innen „Partizipation“? Welche Selbstverständnisse bringen sie mit, welche Zielvorstellungen, Ansprüche und Erwartungen verbinden sie mit Partizipation? Welche Konflikte bestehen und entstehen im Feld informeller Partizipation?

Empirische Grundlage dafür sind Interviews, die ich mit politisch-administrativen Akteur\_innen (in der BSU, in Bezirksämtern, bei privaten Dienstleistern der Stadtentwicklung), Gewerbetreibenden und Investor\_innen sowie stadtteilpolitischen Initiativen im Rahmen meines Forschungsprojekts zu „Politischen Konflikten um städtischen Raum“ geführt habe, sowie Dokumentenanalysen und teilnehmende Beobachtungen – im Zeitraum von 2010 bis heute.

Ich werde im Folgenden am Konfliktfall um die Neugestaltung des Areals der „Alten Rindermarkthalle“ auf St. Pauli Zielsetzungen von und Auseinandersetzungen um „Partizipation“ diskutieren.

---

4 Vereint bspw. im „Netzwerk Bürgerbeteiligung“, an dem auch Hamburger Stadtteilgruppen wie der „Verein Zukunft Elbinsel“ partizipieren (vgl.: <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de>; abgerufen am 30.5.2012)

5 So heißt es bspw. im „Rahmenprogramm Integrierte Stadtteilentwicklung“ (RISE) des Senats aus dem Jahr 2009: „Durch Beteiligung und Aktivierung sollen die Mitverantwortung und Eigeninitiative der Menschen geweckt, ihr Selbstvertrauen und ihre Selbsthilfekompetenz gestärkt, sie zur Artikulation ihrer Interessen befähigt, als 'Koproduzenten' der Gebietsentwicklung gewonnen und ihnen der Zugang zu den Ressourcen für eine selbstbestimmte Lebensführung ermöglicht werden, um eine 'Kultur der Selbstbestimmung' entstehen zu lassen.“ (Drucksache 19/3652, S.38)

## 1.2 Exkurs: Die „partizipatorische Revolution“<sup>6</sup> aus macht- und staatsanalytischer Perspektive

Zuvor jedoch: Wenn wir über politische Partizipation sprechen, ist es hilfreich, sich die sozialen und politischen Veränderungen zu vergegenwärtigen, in deren Kontext dieses Sprechen sich vollzieht. Ich nenne einige Stichworte: Urban Governance, der aktivierende, ermöglichende, gewährleistende Staat, New Public Management und Dienstleistungsorientierungen der Verwaltung – all diese spätestens seit den 1990er Jahren beobachteten und diskutierten Transformationen von Staatlichkeit und der Beziehung von Politik, Verwaltung und Bürger\_innen<sup>7</sup> stehen in enger Beziehung zu den zeitgleich diskutierten Konzepten von Bürgergesellschaft, demokratischen Innovationen, gesellschaftlicher Ko-Produktion und Partizipation.<sup>8</sup>

Aus einer macht- und staatsanalytischen Perspektive kann die Ausweitung, Veränderung und Flexibilisierung von Partizipationsformen innerhalb der Stadtentwicklungspolitik als Teil dieser Transformation demokratisch-kapitalistischer Staatlichkeit begriffen werden.<sup>9</sup> Mit Partizipation reagieren politisch-administrative Akteur\_innen auf Konflikte, die zu Irritationen der sozialen Kohäsion und/oder politischen Verfahrensweisen geführt haben. Um es konkreter zu machen: Behutsame Stadterneuerung und integrierte Stadtentwicklung in Sanierungsgebieten sind auch Antworten auf städtische soziale Bewegungen gewesen (Stichwort: Hausbesetzungen).<sup>10</sup> Für Hamburg bspw. spielen der Konflikt um die Hafensstraße und die Widerstände gegen die „Freie und Abrissstadt Hamburg“ in den Selbstverständnissen auch politisch-administrativer Akteur\_innen bis heute eine nicht unbedeutende Rolle. So verstanden ist Partizipation eine Antwort der problemlösungsorientierten Akteur\_innen von Politik und Verwaltung auf gesellschaftliche Konflikte.

Zugleich aber ist „Partizipation“ nach wie vor auch Forderung „von unten“: nach einer anderen Stadtpolitik, nach basisdemokratischen Verfahren, die ein politisches Handeln ermöglichen, das qualitativ von formellen Beteiligungspraktiken unterschieden ist.

Partizipation bewegt sich somit in einem Spannungsfeld zwischen Regierungsstrategie und erkämpfter „Mit- und Selbstbestimmung“. In Konflikten um Stadtentwicklung und ihre Politik treffen eben diese akteurspezifisch unterschiedlichen politik- und planungsbezogenen Rationalitäten aufeinander. Dies werde ich im Folgenden anhand der Auseinandersetzungen um

---

6 So zitieren Häußermann et al. (2008, S.273) Wollmann.

7 Zur Schreibweise: Während ich ansonsten die Unterstrich-Schreibweise nutze, so mache ich bei „BürgerInnen“ eine Ausnahme, um die staatliche Zwangszuweisung von Geschlecht als männlich *oder* weiblich nicht zu nennen.

8 Zur Governance-Debatte vgl. die kritische Übersicht von Detlev Sack (2011) sowie Mayntz (2004), Offe (2008). Zur Korrespondenz von Governance und Partizipation vgl. Alex Demirovic (2011), der zudem Governance als eine „neue Stufe staatlicher Herrschaft“ im Rahmen einer Staatsanalytik, die an neomaterialistische Staatstheorie ebenso wie an Michel Foucaults Analytik von Praktiken der Staatlichkeit und Gouvernamentalität anknüpft. Zu *urban governance* und der Transformation von Stadtentwicklungspolitik und Stadtplanung vgl. Bernt/Haus 2010, Blatter 2008, Geißel 2008, Oppen/Sack 2008, Grote 2007; zu neuen Steuerungsformen/New Public Management, vgl. Leubahn 2007, Vogel 2007, Heinelt 2005, Schröter/Wollmann 2005; zur Veränderung der Steuerungs- und Planungsstrategien in der Stadtplanung (sdiskussion) und des Selbstbildes der Planer\_innen vgl. Siebel 2009 bzw. Frey 2008.

9 Vgl. auch Demirović 2011. Aus dieser Perspektive ist eben jene Transformation – und damit auch „Partizipation“ als (relativ unterbestimmte, offene) diskursive Figur und Praxis – Effekt gesellschaftlicher Auseinandersetzungen. Theoretisch-analytische Anknüpfungspunkte ist hier die Verbindung von Foucaults Überlegungen zur Analyse von Staats-Praktiken mit neomaterialistischen Ansätzen, wie dies auch Lessenich (2008, 2009) oder Lemke (2007) vor geschlagen haben.

10 Vgl. bspw. auch Häußermann et al. (2008), S. 272)

die „Alten Rindermarkthalle“ näher ausführen.

## 2 Die Auseinandersetzungen um die Machbarkeitsstudie „Alte Rindermarkthalle“

Am 13. April 2010 um 18:30 Uhr eröffnete Markus Schreiber, Leiter des Bezirksamtes Hamburg-Mitte in der mit 250 Teilnehmer\_innen gefüllten Aula des Wirtschaftsgymnasiums St. Pauli die Auftaktveranstaltung zur „Machbarkeitsstudie Alte Rindermarkthalle in Form eines kooperativen Gutachterverfahrens“.<sup>11</sup> Das Bezirksamt Mitte wollte an diesem Abend über die Ziele und den Ablauf eines Planungsverfahrens informieren, das über die Zukunft besagter Markthalle und ihrer Nutzung entscheiden sollte: „Ergebnisoffen“ und unter „frühzeitiger Beteiligung“ von Anwohner\_innen. Ausgelobt in Einvernehmen mit der Eigentümerin der Fläche, der Finanzbehörde, sowie der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) und der Kulturbehörde wurde ein kooperativer Wettbewerb unter sechs zuvor ausgewählten Architektur- und Planungsbüros.<sup>12</sup> Als Zielvorgaben waren festgehalten, je einen Entwurf für den vollständigen Abriss bzw. den Erhalt der Alten Rindermarkthalle vorzulegen, und neben kleinteiliger Einzelhandelsnutzung und einem Vollsortimenter auch Wohnungen, eine Musikhalle und weitere kulturelle Nutzungen einzuplanen. Teil des „kooperativen Wettbewerbes“ sollten neben der öffentlichen Auftakt- und Abschlussveranstaltung auch zwei teilweise öffentliche Workshops mit BürgerInnen-Beteiligung sowie die öffentliche Ausstellung der Ergebnisse sein. So sollte eine, in das stadträumliche Beziehungsgefüge der angrenzenden Viertel passende, Anwohner\_innen-sensible Lösung erarbeitet werden.

Wenige Minuten nach Beginn der Auftaktveranstaltung kam es allerdings zu einer Intervention: Einige Teilnehmer\_innen warfen Konfetti, verkündeten per Megafon den Beginn einer „Wunschproduktion“, rollten Papierbahnen aus und begannen mit einer Ideensammlung zur Neugestaltung des Areals. Der Bezirk musste die Hoheit über den Ablauf der Veranstaltung faktisch aus der Hand geben – Ergebnis war nicht eine erfolgreiche Informationsvermittlung bezüglich des weiteren Planungsverlaufes, sondern eine Liste mit Wünschen, Forderungen und Kritiken, produziert durch – so die Selbstbeschreibung – Anwohner\_innen und Interessierte.

Der Auftakt eines BürgerInnenbeteiligungsverfahrens der Stadtplanung wurde also durch BürgerInnen selbst „gestört“ (wie der Bezirk, die Bildzeitung und das Abendblatt einhellig

---

11 Als empirisches Material der folgenden Analyse dienen Veröffentlichungen politisch-administrativer Akteur\_innen des Bezirks Hamburg-Mitte (<http://www.hamburg.de/stadtplanung-mitte/2523218/rindermarkthalle.html>; zuletzt abgerufen am 30.5.2012), darunter vor allem auf die Auslobung der Machbarkeitsstudie (<http://www.hamburg.de/contentblob/2203832/data/alte-rindermarkthalle-auslobung.pdf>; zuletzt abgerufen am 30.5.2012); sowie der stadtteilpolitischen Initiativen „die leute:real“ (<http://dieleutereal.blogspot.eu/>) und LAUT – Labor für urbane Transformation (<http://wunschproduktion.rindermarkthalle.de/>)

12 Hintergrund der Einladung des Bezirks war die geplante Umgestaltung der Nutzungsform einer zwischen den Sanierungsgebieten Schanzenviertel, Karolinentempel und St. Pauli Nord – Wohlwillstraße gelegenen stadteigenen Fläche mitsamt der in Teilen als Denkmal anerkannten „Alten Rindermarkthalle“. Zuletzt war diese Halle hauptsächlich von der „real,- SB Warenhaus GmbH“ als Ankermieter genutzt worden, die jedoch ihren Mietvertrag schon im Jahr 2009 zu Ende 2010 gekündigt hatte. Daraufhin hatte die Bezirksversammlung im März 2009 das Bezirksamt mit der Neubeplanung des Geländes und der Rindermarkthalle beauftragt. Angesichts dessen berichtete das Hamburger Abendblatt über dieses „letzte wirkliche Sahngrundstück der City“ ebenfalls schon im März 2009 zum ersten Mal: „Mittendrin. Wo das Leben tobt. Massenerprobt. Allerfeinste Verkehrsanbindung. Nette, bunte Nachbarn aus der Szene. 20 000 Quadratmeter groß. Im Eigentum der Stadt. Darauf ein ehemaliger Schlachthof der Stadt, genutzt vom Discounter Real, der aufgibt. [...] Danach soll dort nach Wünschen des Bezirks Mitte der alte Bau abgerissen und eine Musikhalle gebaut werden. Die 'St. Pauli Music Hall'.“ (Heinrich Oehmsen und Matthias Rebaschus: St. Pauli Music Hall - der neue Rock-Tempel; Hamburger Abendblatt, 07.03.2009.) Eine entsprechende Sankt Pauli Music Hall GmbH war von der Musikwirtschaft im September 2009 gegründet worden. In der Chronologie öffentlicher Ereignisse folgte monatelang nichts, an Fahrt nahm die Auseinandersetzung auf, nachdem die „real,- SB Warenhaus GmbH“ verkündet hatte, früher als geplant schon im Mai 2010 das Gelände bzw. die Halle verlassen zu wollen.

bekundeten), oder – aus der Sicht der Aktivist\_innen aus dem Umfeld des „Recht auf Stadt“-Netzwerks – „angeeignet“ und „umfunktioniert“. In „tumultartigen Szenen“ kam es zu Wortgefechten, in denen Bezirksamtsmitarbeiter\_innen die Aktivist\_innen eines undemokratischen Verhaltens bezichtigten. Schreiber sprach von einem „Krawall-Abend“ und warnte vor einer weiteren Radikalisierung.<sup>13</sup> Das Abendblatt berichtete, unter die BürgerInnen hätten sich 100 Autonome gemischt – und fragte, ob die Gefahr einer neuen „Roten Flora“ bestehe.<sup>14</sup> In diesem Zusammenhang gründete sich die Anwohner\_innen-Initiative „die leute:real“, die kurz danach mit ersten Flugblättern und Presseerklärungen an die Öffentlichkeit trat. Sie forderte: vollständige Offenheit, d.h. keine vordefinierten Ziele, und ausreichend Zeit für die Planung, und die klare Priorisierung der Bedürfnisse der Menschen, die in den angrenzenden Vierteln leben. Inhaltlich wurde vor allem der Nutzungsbaustein Musikhalle kritisiert, der eine weitere „Eventisierung“ der Viertel bedeuten würde.<sup>15</sup>

Der Bezirk führte in den folgenden Monaten das kooperative Gutachterverfahren mit zwei teilöffentlichen Workshops fort, und präsentierte die Siegerentwürfe dann im November 2010 bei einer Abschlussveranstaltung. Auch hier kam es zu kritischen Interventionen der Aktivist\_innen. Einen Tag vor der Abschlussveranstaltung trat eine zweite Stadtteil-Initiative an die Öffentlichkeit: Das „Labor für urbane Transformation LAUT“, das als Auftakt zu einer „Wunschproduktion“ einen Fragebogen in 10.000er Auflage in den angrenzenden Vierteln verteilte.<sup>16</sup>

Während so Aktivist\_innen eigene Planungsverfahren begannen, waren aus dem Bezirksamt monatelang keine Informationen über die Realisierung bzw. den Beginn eines regulären Bebauungsplanverfahrens zu erlangen. Sowohl die SPD- und GAL-Fraktionen der Bezirksversammlung Mitte als auch der Senat mahnten eine bessere Einbindung von Anwohner\_innen in die zukünftige Planung an. Der Bezirk musste eingestehen, dass die mit der Machbarkeitsstudie verfolgten Ziele einer umfassenden BürgerInnenbeteiligung faktisch nicht erreicht worden waren.<sup>17</sup>

### **Der Fortgang des Konflikts**

Als erste Zwischennutzung wurde auf dem Gelände im Februar 2011 ein Wochenmarkt eingerichtet. Bei der Eröffnung durch Markus Schreiber wurde ihm von Aktivist\_innen eine „Wunschrolle“ übergeben – die einen Ausschnitt aus einer ersten Auswertung der Fragebögen im Rahmen der Wunschproduktion dokumentierte. Es wird kolportiert, dass Markus Schreiber besagte Papierrolle griffbereit in seiner Schreibtischschublade verwahrt.<sup>18</sup> Im Mai 2011 war zwar nicht auf dem Gelände der Alten Rindermarkthalle,

13 Vgl.: Rebaschus, Matthias: „Music Hall sorgt für Zündstoff auf St. Pauli“; Hamburger Abendblatt, 15.4.2010

14 Vgl. Ebenda. Ein Bezirksamtsmitarbeiter bezeichnete die Aktivist\_innen im Interview als „Pseudo-Schwarzer-Block, das waren irgendwelche Jugendlichen und Jung-Studenten“.

15 Vgl: die leute: real: „Was kommt hin auf's AREAL?“: [http://dieleutereal.blogspot.eu/files/2010/12/Flugblatt\\_dlr\\_2.gif](http://dieleutereal.blogspot.eu/files/2010/12/Flugblatt_dlr_2.gif) (zuletzt abgerufen am 30.5.2012)

16 Vgl.: LAUT: „Anwohner\_innen starten eigenen Planungsprozess zur Rindermarkthalle“: [http://wunschproduktion.rindermarkthalle.de/allgemein/anwohner\\_innen-starten-eigenen-planungsprozess-zur-rindermarkthalle/](http://wunschproduktion.rindermarkthalle.de/allgemein/anwohner_innen-starten-eigenen-planungsprozess-zur-rindermarkthalle/); (zuletzt abgerufen am 30.5.2012)

17 Interview mit einem Mitarbeiter des Bezirksamts Hamburg-Mitte

18 Interviews mit Aktivist\_innen

aber unter unmittelbarem Bezug auf dieses Stadtplanungsprojekt, die „Keimzelle“, ein Stadtteilgarten auf dem Ölmühlenplatz im Karolinenviertel, entstanden.<sup>19</sup> Dabei handelte es sich um ein social bzw. urban gardening-Projekt auf einer öffentlichen Grünfläche, die als erste Konkretisierung bzw. Realisierung von Wünschen bezüglich der Neugestaltung des Areals der „Alten Rindermarkthalle“ konzipiert war.

Des Weiteren kam es im Rahmen des internationalen „Recht auf Stadt“-Kongresses im Juni 2011 zu einer „interventionistischen Kunstaktion“ oder auch einem „Besetzungsversuch“ der Alten Rindermarkthalle, die jedoch von der Polizei unter Einsatz von Pfefferspray und Schlagstöcken verhindert wurde. Im August 2011 errichteten die bei den Initiativen „die leute:real“ und „LAUT“ sogenannte „Planungswürfel“, ein zur Planungswerkstatt umfunktioniertes Kunstwerk des Gängeviertel-Künstlers Till Haupt, auf dem Gelände. Die fünf würfelförmigen Holzcontainer wurden in einer „Guerilla-Aktion“<sup>20</sup>, d.h. mittels Besetzung eines Teils des nördlichen Vorplatzes der Rindermarkthalle, errichtet. Nach anfänglicher Räumungsandrohung der Sprinkenhof AG wurde dann eine Duldung erwirkt, auch weil die „Planungswürfel“ zu „Kunst im öffentlichen Raum“, zu einem Teil der Kunstaussstellung „Zur Nachahmung empfohlen“ erklärt wurden. Ziel der Initiativen war es, durch öffentliche Präsenz den Druck auf Finanzbehörde und Bezirk zu erhöhen und zudem die Planungsbeteiligung möglichst vieler Anwohner\_innen zu ermöglichen.

Gleichzeitig wurde von Seiten des Bezirks an einem Zwischennutzungskonzept, was zeitnah eine Nahversorgung nach dem Wegfall des real-Supermarktes gewährleisten sollte, gearbeitet. Mit einer eben solchen Zwischenlösung traten dann am 2. September 2011 die Finanzbehörde, der Bezirk Mitte, die städtische Immobilienverwaltungs-Gesellschaft Sprinkenhof AG sowie ein Vertreter der EDEKA-Gruppe an die Öffentlichkeit – nicht ohne zuvor, wie der Bezirk betonte, die Sanierungsbeiräte sowie die Bezirksfraktionen informiert zu haben. Vertraglich auf 10 Jahre festgelegt und mit einer zweistelligen Millionensumme an Investitionen in das Gebäude verbunden beinhaltete die Lösung neben einem EDEKA- und ALDI-Markt auch eine Drogerie, eine Markthalle, die Bestandsgarantie für die gegenwärtigen Klein-Nutzer\_innen sowie Räume für stadtteilbezogene soziale und kulturelle Nutzung in der Größe von sechs- bis achthundert m<sup>2</sup>. Damit seien die anfänglichen Kritiken, Forderungen und Bedürfnisse von Anwohner\_innen sehr ernst genommen worden – umfassende Nahversorgung, Wochenmarkt und günstige Veranstaltungsräume entsprächen laut Bezirk dem, was der Großteil der Menschen vor Ort sich wünschte.<sup>21</sup>

Die Stadtteilinitiativen warfen daraufhin dem Bezirk und der Finanzbehörde vor, die nach dem faktischen Scheitern einer umfassenden Bürger\_innen-Beteiligung im Rahmen der Machbarkeitsstudie vom Senat angemahnte Partizipationsgebote nicht eingehalten zu haben und zudem die Wunschproduktion in den Planungswürfeln „planmäßig ausgebremsst“ zu haben.<sup>22</sup> Dass die angekündigte Zwischennutzung angesichts der langen

---

19 <http://keimzelle.blogspot.eu/>

20 Interviews mit Aktivist\_innen

21 Interview mit einem Mitarbeiter des Bezirksamts Hamburg-Mitte

22 Vgl.: <http://unser-areal.rindermarkthalle.de/allgemein/pressemitteilung-anwohnerplanung-planmasig-ausgebremst/> (zuletzt abgerufen am 30.5.2012)

Laufzeit und hohen Investitionssumme von Anfang an eher als Dauerlösung geplant war, sei zudem wahrscheinlich. Sie kündigten an, ihre Planungswerkstatt den noch fortsetzen zu wollen.

Was brachte die Aktivist\_innen dazu, mit der Produktion von Wünschen zu beginnen, anstatt ihre Forderungen an ein mit Realisierungsperspektive ausgestattetes partizipatives Verfahren anzuschließen? Was brachte den Versuch des Bezirks, „die Viertel“ sensibel einzubinden, zum Scheitern? Um mich dieser Frage zu nähern, werde ich nun die unterschiedlichen Konzeptionen, Zielvorstellungen und Forderungen der Konfliktbeteiligten in Bezug auf Partizipation darstellen.

### **3 „Partizipation“: Konzeptionen und Kritiken – am Bei spiel der „Alten Rindermarkthalle“**

#### ***3.1 Partizipation als Regierungsstrategie politisch-administrativer Akteur\_innen***

Aus der Perspektive des Bezirksamts wurden die Bürger\_innen bzw. „Anwohner“ besonders frühzeitig, vor dem offiziellen Beginn des Planungsverfahrens, eingebunden – nach Aussagen aus dem Fachamt Stadt- und Landschaftsplanung handelt es sich dabei mittlerweile um eine gängige Praxis, die die gesetzgeberischen Vorgaben zur Bürger\_innen-Beteiligung weit übertreffe. Dies korrespondiert mit einem Selbstverständnis „guten Regierens und Verwaltens“, das auf eine dreifache Balance der Stadtentwicklung – städtebaulich, sozial-ökonomisch und gemeinwohlbezogen-politisch – gerichtet ist.

Aber was motivierte den Bezirk, in diesem konkreten Fall den Anwohner\_innen Partizipation anzubieten? Dazu zunächst ein Zitat aus dem Auslobungstext zur Machbarkeitsstudie:

„Innerhalb des besonderen städtebaulichen und sozialen Umfelds im Schnittpunkt zwischen St. Pauli-Nord, Karolinentviertel und dem Schanzenviertel [...] müssen sich neue Nutzungen nahtlos und verträglich in das vorhandene Gefüge einpassen. Die jahrelange Diskussion um die Umnutzung des ehemaligen Wasserturms im Schanzenpark hat gezeigt, dass die Bewohner des Stadtteils erhebliche Vorbehalte gegen Nutzungsveränderungen und städtebauliche Entwicklungen haben. Im Mittelpunkt dieser Diskussionen wird eine schleichende Aufwertung und Gentrifizierung des Viertels beklagt [...]. Eine vergleichbare Diskussion wie um den Wasserturm sollte bei der Umnutzung der alten Rindermarkthalle nach Möglichkeit vermieden werden.“<sup>23</sup>

Deutlich wird: Offensichtlich handelt es sich bei dem Areal der Rindermarkthalle um eine von „widerständigen Vierteln“ mit einer artikulationsstarken und konfliktfähigen Bewohner\_innenschaft umgebene Fläche: Die „Diskussionen“ um den Wasserturm im Schanzenpark und Gentrifizierung – es sind mitunter handfeste Konflikte, die auch potentielle Investor\_innen abschrecken könnten.

Mit der Öffentlichkeitsbeteiligung noch vor einem regulären Planungsverfahren wollte der Bezirk die Schaffung eines Konsenses zwischen Anwohner\_innen, Bezirksverwaltung und lokaler Musikwirtschaft ermöglichen – ein Konsens, der in einem Planungsentwurf samt Präsentation

---

23 Auslobung Machbarkeitsstudie, s.o., S. 23

eines Investors münden sollte. Und zwar auch, um eine Evokation durch die BSU und Finanzbehörde zu verhindern, die zu einer „viertelunverträglicheren“, konflikthafteren Lösung führen könnte.

Zu diesem Zweck sollte dieses erste Beteiligungsverfahren noch vor dem regulären B-Plan-Verfahren eben genau dies darstellen: eine „Machbarkeitsstudie“, in der ganz praktisch und unverbindlich erhoben wird, was mit der Fläche, vor allem aber mit den Anwohner\_innen „zu machen“ ist. Die „BürgerInnen“ werden aufgefordert, ihre Anliegen und Interessen in einem Rahmen einzubringen, der diese als Planungswissen für den Bezirk verarbeitbar macht. Angesichts der Widerstände gegen die Rolle als „BeteiligungsbürgerInnen“ und die Forderungen der Aktivist\_innen nach „Entscheidungsbeteiligung“ und „Stadtplanung von unten“ nahmen – nicht nur im Fall der Rindermarkthalle – politisch-administrative Akteur\_innen verstärkt Bezug auf den repräsentativ-demokratischen Diskurs. So betonte Schreiber im Verlauf der Auseinandersetzung die Grenzen der Beteiligung stärker, er sei „für die parlamentarische Demokratie“. Entscheiden tue der Bezirk, wenn es der Senat nicht tue.<sup>24</sup>

Partizipatorische Verfahren in der Stadtplanung und Stadtentwicklungspolitik dienen der Wissensproduktion für Verwaltung und Politik – und zwar gerade diejenigen Verfahren, die nicht erst im Nachhinein auf ein schon konflikthafte Projekt aufgesattelt werden, sondern schon frühzeitig zu Planungsbeginn durchgeführt werden. Die „Machbarkeitsstudie“ sollte ermitteln: Welche Bedürfnisse existieren, welche Kritiken gibt es, welche davon können wie in das Projekt integriert werden, welche dagegen sollen ausgeschlossen werden.

Partizipatorische Verfahren dienen als Legitimationsproduktion und Konfliktmanagement: Das Wissen über die potentielle Widerspenstigkeit und Widerständigkeit von „Vierteln“ und „Nachbarschaften“ sowie deren Struktur, Zusammensetzung etc. ermöglicht es politisch-administrativen Akteur\_innen, den Projektentwicklungsprozess auf die erwartete Konflikthaftigkeit abzustimmen.

### ***3.2 Partizipation als Versprechen und Forderung***

Partizipatorische Verfahren werden seitens politisch-administrativer Akteur\_innen aber auch politisch normativ begründet: Die Erweiterung formal rechtsstaatlicher und repräsentativ-demokratischer Verfahrensweisen der Willensbildung und exekutiver Politiken durch informelle Partizipation wird als gutes und zeitgemäßes Regieren und Administrieren begriffen. Dies wird durchaus in Bezug gesetzt zu den Verwaltungsmodernisierungen der letzten Jahrzehnte *und* als Reaktion auf veränderte Ansprüche und Forderungen seitens der Bürger\_innen verstanden.<sup>25</sup>

Partizipation als von zivilgesellschaftlichen Akteur\_innen emphatisch geforderte „Demokratisierung“: Dieses normativ-emphatische Verständnis von Partizipation hat, und das soll nicht unerwähnt bleiben, auch ein entsprechendes Klientel auf Seiten der Bewohner\_innen – es *gibt* auch die „BeteiligungsbürgerInnen“. Jedoch ist auch dieses Verhältnis nicht gerade spannungsarm, wie bspw. an den Konflikten um die „Mitte Altona“ deutlich wird (auf dich ich heute allerdings auch nicht eingehen kann) – es gibt auch so etwas wie den „Eigensinn“ bürgerschaftlichen Engagements.

---

24 Dies äußerte Schreiber auf der Veranstaltung zur Präsentation der prämierten Entwürfe am 25.11.2010. Zugleich „begrüßte“ er die Fragebogen-Aktion der Initiative LAUT.

25 Interviews mit Mitarbeiter\_innen der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, der Bezirksämter Hamburg-Mitte und Altona sowie der STEG.

### 3.3 Partizipationskritik stadtpolitischer Initiativen

Die Legitimitätskriterien, nach denen die Aktivist\_innen von „die leute: real“ und „LAUT“ das Stadtentwicklungsverfahren beurteilten, unterscheiden sich deutlich von jenen des Bezirks – sie beziehen sich auf eine diskursive Figur, die ich vorläufig „lokale Autonomie“ nennen will. Darin artikuliert sich auch der Anspruch auf Deutungs- und Planungshoheit des Lokalen – die Betonung des lokalen Wissens und der Bedürfnisse und Identitäten der Anwohner\_innen der benachbarten „Quartiere“. „die leute:real“ und das „Labor für urbane Transformation LAUT“ formulieren so eine doppelte Opposition: erstens jene von Anwohner\_innen-Interessen gegen kulturwirtschaftliche Standort-Interessen; zweitens von lokalen und „basisdemokratischen“ gegenüber politisch-administrativen Strukturen des Planungsverfahrens, die als herrschaftlich durchgesetzt („von oben verordnete Verfahrensregeln“) beschrieben werden.<sup>26</sup> Dabei wird auch auf Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren in der Vergangenheit verwiesen: Diese seien nicht weitreichend genug angelegt gewesen, damit in Zusammenhang steht eine kritisierte fehlende Offenheit der Planung bei gesetzten ökonomischen Zielvorgaben. Zudem wird ein Ungleichgewicht zwischen den Kontrahenten „Bürger\_innen“ – politisch-administrative Akteur\_innen konstatiert und mangelnde Konsequenzen, fehlende rechtliche Absicherung der Ergebnisse und fehlende Entscheidungsbefugnisse kritisiert.

Diese Kritikpunkte finden sich in zahlreichen gegenwärtigen stadtpolitischen Konflikten wieder und lassen sich wie folgend zusammenfassen:

- Kritik an fehlender Entscheidungsbeteiligung bzw., dass Entscheidungen im Vorfeld immer schon *für* das zu planende Projekt getroffen seien.
- Fehlende Verbindlichkeit und keine „wirklichen“, d.h. nur marginale Auswirkungen auf das jeweilige Projekt
- Kritisiert werden fehlende Ressourcen für die „Beteiligten“, die unbezahlte Planungsarbeit in ihrer Freizeit leisteten, während auf städtischer Seite „professionelle“ bezahlte Stadtplaner\_innen stünden.
- schließlich wird eine Enteignung des Wissens der Leute in kommunal- und senatspolitisch dominierten Verfahren kritisiert.

Als Konsequenz werden Beteiligungsverfahren mittlerweile – wie durch die Initiative „Lux & Konsorten“, die sich für günstige Gewerberäume in Altona einsetzt – auch schon „bestreikt“.<sup>27</sup>

## 4 Die Grenzen der Partizipation

Wenn wir nun die Forderungen der Initiativen nach anderen, alternativen Formen der Planung betrachten, scheinen auch die Grenzen von „Partizipation“ auf.

---

26 Vgl. hier und im Folgenden: Recht auf Stadt: <http://rechtaufstadt.net/recht-auf-stadt/1342010-oeffentliche-aufaktveranstaltung-zur-zukunft-von-real-marktalter-rindermarkthalle> ; <http://rechtaufstadt.net/recht-auf-stadt/wunschproduktion-fuer-st-pauli-statt-music-hall-erste-ergebnisse> ; die leute:real: „Nicht überall ist Kooperation drin, wo kooperativ drauf steht“, Pressemitteilung zur Bezirks-Veranstaltung am 25.11.2010: <http://dieleutereal.blogspot.eu/?p=77> ; LAUT: „Anwohner\_innen starten eigenen Planungsprozess zur Rindermarkthalle“: [http://wunschproduktion.rindermarkthalle.de/allgemein/anwohner\\_innen-starten-eigenen-planungsprozess-zur-rindermarkthalle/](http://wunschproduktion.rindermarkthalle.de/allgemein/anwohner_innen-starten-eigenen-planungsprozess-zur-rindermarkthalle/) ; FAQ Wunschproduktion: <http://wunschproduktion.rindermarkthalle.de/faq/wunschproduktion/> ; Fragebogen: <http://wunschproduktion.rindermarkthalle.de/fragebogen/online-fragebogen/> (alle zuletzt abgerufen am 30.5.2012)

27 Vgl.: <http://www.lux-und-konsorten.de/archives/234> (zuletzt abgerufen am 30.5.2012)

#### 4.1 Forderungen und alternative Planungspraktiken der Initiativen

Bei der Formulierung von Forderungen bzw. Vorschlägen für das Verfahren der Planung ist auffällig, dass hier die zuvor starke oppositionelle Positionierung (Anwohner\_innen vs. politisch-administrative Akteur\_innen) zu einer kooperativen Beziehung wird.

„Zur Überwindung von bestehenden Hierarchien in Planungsgremien müssen neue basisdemokratische Herangehensweisen entwickelt werden. Anwohner\_innen bewegen sich auf Augenhöhe, weil sie über ein Wissen verfügen, ohne dass für Stadtplaner\_innen und Politiker\_innen keine legitime Planungsgrundlage besteht – egal ob es sich dabei um die „Alte Rindermarkthalle“ in St. Pauli, die „Neue Mitte“ in Altona oder andere Planungsgebiete handelt.“<sup>28</sup>

Planung wird also nicht abgelehnt, aber hierarchiefreie Verfahren gefordert. Es wird durchaus eine arbeitsteilige Verfahrensweise gefordert, in der allerdings die Subjektivitäten, das Wissen und die Bedürfnisse der Anwohner\_innen als Grundlage „gesetzt“ sind.<sup>29</sup> Dabei wird den Anwohner\_innen das Verfügen über eine spezifische Qualität von Wissen zugeschrieben: Sie sind Expert\_innen in eigener Sache, die doch nicht einfach klassische Stadt-Planungs- und Stadt-Verwaltungs-Expert\_innen sind, sondern ein qualitativ „anderes“, ein lokales Bewohner\_innen-Wissen mitbringen und zudem über Bildung, Artikulationsfähigkeit, „Fach“-Wissen, Kompetenz etc. verfügen, das ihnen eine eigene, autonome Planungspraxis ermöglicht. So wird der „Expert\_innen“-Status politisch-administrativer Akteur\_innen in Frage gestellt – und ihnen gewissermaßen nur noch die Rolle eines „Dienstleisters“ und Ressourcengebers zugeschrieben.<sup>30</sup>

Diese „Vor-Ort“-Rationalität enthält auch einen Authentizitäts- und Autonomieanspruch, der „im Viertel“ ein „lokales Wissen“ über Probleme, Bedürfnisse und eben auch Wünsche verortet und daraus einen Selbstregierungsanspruch (der auch das Verständnis „echter Demokratie“ bestimmt) ableitet. Die Frage nach dem guten Leben in der Stadt („wie wollen wir in dieser Stadt leben“) wird mit „Protagonismus“ („Stadt selber machen“) verbunden.

Die Aktivist\_innen bemühen sich darum, positive inhaltliche Forderungen möglichst allgemein zu halten: Die Möglichkeiten der Veränderung dieser „verfügbaren“ Fläche soll in einem Verfahren der sogenannten „Wunschproduktion“ herausgearbeitet werden. LAUT beschreibt dieses als „Instrument für eine selbstbestimmte Stadtteilentwicklung, das ab 1995 von Anwohner\_innen in St. Pauli Süd entwickelt wurde. Mit dem Slogan 'Die Wünsche werden die Wohnung verlassen und auf die Straße gehen' markierten die Anwohner\_innen ihren Anspruch auf Gestaltung der Stadt außerhalb des von staatlichen oder planerischen Autoritäten gesetzten Rahmens“.<sup>31</sup> Das Verfahren der kollektiven oder öffentlichen Wunschproduktion als Stadtplanungsprozess ist dabei

---

28 die leute:real: „Nicht überall ist Kooperation drin, wo kooperativ drauf steht“, Pressemitteilung zur Bezirks-Veranstaltung am 25.11.2010: <http://dieleutereal.blogspot.eu/?p=77> (zuletzt abgerufen am 30.5.2012)

29 Konkrete Forderungen für die Nutzung des Geländes werden – und das ist explizit Teil der offenen Planungskonzeption – kaum gestellt. Allerdings wird eine Zwischennutzung durch einen Nahversorger als „dringender“ Wunsch der Anwohner\_innen formuliert. Ebenso wird – und dies vor allem auf der Abschlussveranstaltung – günstiger Wohnraum gefordert. Abgelehnt werden gewerbliche Nutzungsformen des gehobenen Konsums, der Kulturwirtschaft so wie Büronutzung, die als nicht den Anwohner\_innen zu Gute kommend, nicht an deren Bedürfnissen orientiert, beschrieben werden. Herausgehoben ist dabei die Kritik an der Musikhalle, deren Bau von den Anwohner\_innen als mit zusätzlichen unerträglichen Belastungen einhergehend beschrieben wird: zunehmender Lärm, Durchgangsverkehr feiernder Besucher\_innen Richtung Reeperbahn und Schanze.

30 Interviews mit Aktivist\_innen

31 LAUT: <http://wunschproduktion.rindermarkthalle.de/faq/wunschproduktion/> (zuletzt abgerufen am 30.5.2012)

im „Erfahrungsraum“ stadtpolitischer Initiativen in Hamburg von zentraler Bedeutung. „Wunschproduktion“ verspricht eine Planung, die utopisches Sich-Selbst-Beforschen mit kollektivem Protagonismus im Viertel und einer Realisierbarkeitsperspektive verbindet. D.h.: sie geht über Partizipation hinaus. Entworfen wird so eine Praxis, die utopisch-spielerisch, dem Anspruch nach vollkommen ergebnisoffen und ohne von vornherein beschränkten Zeithorizont verfährt und sich nicht auf eine rein planungs-technische Sprache festlegt, sondern auch künstlerische Formate des Zugangs zur zu planenden Wirklichkeit zulässt. Sie soll den Rahmen des Denk- und Planbaren eines rechtsförmigen, (formal-)demokratisch legitimierten und (mehr oder weniger streng) auf berechenbare „Realisierbarkeit“ programmierten Verfahrens überschreiten. Diese Planung wird als Prozess beschrieben, in dem Anwohner\_innen „gleichberechtigt“ bzw. „auf Augenhöhe“ mit Architekt\_innen und Stadtplaner\_innen, Verwaltung und politischen Repräsentant\_innen zusammenarbeiten, wobei die Regeln der Planung ausgehandelt werden sollen und der Ort der Planung dabei nicht der – auch als Gegner konstituierte – lokale Staat (der bspw. „im Bezirksamt“ verortet ist) ist, sondern der Stadtraum des Stadtteiles der Planung selbst: Das wird auch an der weiteren Entwicklung des Konflikts – Stichwort: Planungswürfel – deutlich.

#### **Konzeptionen protagonistischer Planung: Wunschproduktion**

LAUT beschreibt als zentrale Elemente der Wunschproduktion: freie Artikulation von Wünschen und Bedürfnissen als Ausgangspunkt für eine Konzeptentwicklung, in der möglichst viele Interessen berücksichtigt sind. Diese Wunsch- und Bedürfnisartikulation soll sich explizit nicht allein im Medium von Text und Sprache, bspw. auf „Anhörungen“ und Workshops, vollziehen, sondern vielfältige Ausdrucksformen mit ein schließen, um so auch jene Bevölkerungsgruppen an der Planung zu beteiligen, die *nicht* von klassischen Beteiligungsverfahren erreicht werden. Dieser Anspruch wird auch deutlich, wenn die konkreten Instrumente dieser Wunschproduktion benannt werden: „inspirierende Fragebögen, selbsternannte Stadtteilversammlungen, bewegliche Action Kits, uferlose Modellbau-Workshops oder neuerfundene Spiele“, als „Instrumente, die einen spielerischen oder reflexiven Umgang mit Stadt, Planung und politischen Machtverhältnissen erlauben.“<sup>32</sup>

#### **4.2 Politisch-administrative Möglichkeiten und Grenzen**

Für politisch-administrative Akteur\_innen beinhaltet „Partizipation“ regierungstechnologische und normative Dimensionen. Partizipation dient:

- Integration und Kohäsion durch Konfliktmanagement bzw. -vermeidung, Förderung bürgerschaftlichen Engagements und gesellschaftlicher Selbststeuerung so wie durch Legitimationsproduktion bzw.-steigerung.
- Wissensproduktion als a) Nutzen des Wissens und der „kreativen Potentiale“ von BürgerInnen innerhalb konkreter Planungsverfahren und b) Regierungswissen: Was ist mit der Bevölkerung eines bestimmten Gebiets, den Anwohner\_innen bzw. Anwohner\_innen einer spezifischen Fläche, und damit auch: mit dem Quartier, mit dieser Fläche „zu machen“ (Stichwort: „Machbarkeitsstudie“).
- Partizipation wird auch als demokratische Innovation, als Fortschritt demokratischer Kultur begriffen und damit normativ aufgeladen als Teil einer transformierten.

32 LAUT: <http://wunschproduktion.rindermarkthalle.de/faq/wunschproduktion/> (zuletzt abgerufen am 30.5.2012)

modernisierten Staatlichkeit (Good Urban Governance, schlanker, nicht bevormundender, sondern ermöglichender Staat, Dienstleistungsorientierung).

Aber Partizipation sind aus der Perspektive und Positionierung politisch-administrativer Akteur\_innen auch Grenzen gesetzt. Entsprechend der stadtentwicklungspolitischen Rationalität dreifacher – städtebaulicher, sozial-ökonomischer und politischer – „Balancierung“ politisch-administrativer Akteur\_innen reiben sich Partizipationsansprüche mit

- Rechtsstaatlichkeits- und Verfahrenssicherheits-Geboten, konkret: Planungs-, Bau- und Eigentumsrechten,
- dem Selbstverständnis der Fachlichkeit und des Expert\_innentums der Verwaltung,
- mit der ökonomische Rationalität des „sich rechnen-Müssens“,
- sowie mit dem Repräsentationsanspruch und Gemeinwohl-Orientierung in Politik und Verwaltung.

In der Folge dieser Grenzmarkierungen, die partizipatorische Verfahren aus der Perspektive und Positionierung politisch-administrativer Akteur\_innen einhegen, etabliert sich eine Parallelstruktur: Partizipation in der Stadtentwicklungspolitik geschieht parallel zur „eigentlichen“ Planungspraxis, die sich zwischen politisch-administrativen Akteur\_innen, privatwirtschaftlichen Stadtplanungsunternehmen, Architekt\_innen und Investor\_innen, und dabei auch in nicht-öffentlichen, diskreten Verhandlungen vollzieht. Damit haben Investor\_innen bzw. Eigentümer\_innen einen privilegierten Zugang zu politisch-administrativen Entscheidungsverfahren, der sich über Eigentumstitel und Investitionsvorhaben/-Bauinteresse rechtfertigt, die beide juristisch abgesichert sind. Genau dieser privilegierte Zugang ermöglicht es ökonomischen Akteur\_innen, eben nicht „partizipieren“ zu müssen – ihre Interessen sind durch politisch-administrative Akteur\_innen repräsentiert.

Zurück zur Rindermarkthalle: Der Bezirk hat sich als unfähig erwiesen, das einzubinden, was er zu Fördern vorgibt: Aktivität, Engagement, Einmischen, Kreativität von Bürger\_innen – und zwar deshalb, weil die BürgerInnen-Aktivitäten in ihrem Eigensinn für ihn unkalkulierbar erscheinen, sich nicht von ihm steuern lassen wollten. Er ist nicht bereit, Verantwortung abzugeben, sich auf für ihn unkalkulierbare, unklare Prozesse der Stadtentwicklung und Stadtplanung einzulassen.<sup>33</sup>

Als grundlegende Differenz erweist sich so: Die Verwaltungsrationalität: „Problem definieren – Entscheidung durch Planung vorbereiten – Entscheiden – Entscheidung Umsetzen – Problem lösen“ vs. Partizipation als Teil des eigenen politischen Handelns, das einen Eigensinn entfaltet, der nicht in der bezirklich vorgesehenen Rollenzuweisung aufgeht.

#### **4.3 Auseinandersetzungen um Repräsentation und Demokratie: Partikulare vs. allgemeine Interessen**

Im konkreten Einzelfall wird hier eine größere Thematik und Problematik des „demokratischen Anspruchs“ von Partizipation deutlich: „Demokratie“ als repräsentative Strukturen und „Demokratie“ als Selbstregierung, verstanden als praktizierte Mitarbeit an stadtentwicklungspolitischen Prozessen passen nur bedingt zueinander.

Für politisch-administrativer Akteur\_innen ist die argumentative Figur des Gemeinwohls, die eine Delegitimierung von Forderungen durch deren Kennzeichnung als Partikularinteresse, die einem Allgemeininteresse gegenüber stehen, ein zentraler Bestandteil der Rechtfertigung dafür, dass sie

---

<sup>33</sup> Interviews mit Mitarbeiter\_innen des Bezirksamtes Hamburg-Mitte.

letztendlich Entscheidungsträger bleiben und auch die Hoheit über Planungs- und Entwicklungsprozesse nicht abgeben können. Sie beanspruchen für sich, alleinige Instanz der Abwägung des Gemeinwohls zu sein. In diesem Sinne kann Bürgerbeteiligung nicht mehr als Wissen produzieren, das dann in diese Gemeinwohl-Abwägung mit einfließen soll: Informationen, Ratschläge, ja auch Forderungen und Kritiken. Selbst ein gemeinsames Erarbeiten und Beraten von Planungsentwürfen, wie es ja in den Workshops der Machbarkeitsstudie geplant war (und zum Teil auch geschehen ist), hat die Grenze in der demokratischen Entscheidungskompetenz politischer Akteur\_innen.

Genau diese Legitimität über Wahlen, die formale demokratische Repräsentation wird nun von Bewegungsseite in Frage gestellt: a) Vielmehr gehen sie davon aus, dass aufgrund ihrer Viertel-Gebundenheit sie verallgemeinerungsfähige Forderungen aufstellen, b) wird die Repräsentationslogik selbst abgelehnt: nicht repräsentieren zu wollen ist ein zentrales Selbstverständnis, das viele Recht-auf Stadt-Initiativen teilen und das auch die Struktur ihres Netzwerkes kennzeichnet – und so auch die Aktivist\_innen rund um die Alte Rindermarkthalle.<sup>34</sup> Zugleich jedoch agieren sie in einen politischen Raum, der maßgeblich durch genau die kritisierten Repräsentationsbeziehungen geprägt ist, in dem Politik als Repräsentation gedacht wird. Dem Vorwurf seitens politisch-administrativer Akteur\_innen, nicht das Viertel und seine Bewohner\_innenstruktur zu repräsentieren, wird also mit der Verweigerung gegenüber dem Repräsentationsprinzip geantwortet – nur ist dies auch schon als partikuläre Artikulation, als Einzelmeinung gekennzeichnet: Für Bezirks- und Senatspolitiker\_innen ist das Handeln der Aktivist\_innen nicht als autonome Artikulation und Selbstvertretung verstehbar – oder es wird irrelevant. Denn wenn die Bereitschaft zum (gemeinsamen) Abwägen unterschiedlicher Interessen und der Ausarbeitung einer Lösung, die demokratisch-repräsentativen Ansprüchen genügt, von Aktivist\_innen-Seite aus nicht gegeben ist, dann kann der Bezirk nicht anders als ausschließend agieren – er kann eine solche Position nur als Anmaßung (eben doch zu repräsentieren – vielleicht ist das sich-selbst-repräsentieren schon Anmaßung genug) oder Störung verstehen.

Hier ist die Konzeption der „Leute vor Ort“ spannend, die eine zentrale Bezugsfolie für die Initiativen rund um die Rindermarkthalle, aber ebenso auch für politisch-administrative Akteur\_innen ist. Es handelt sich offensichtlich um eine diskursive Figur mit großem legitimatorischem Potential. Auch die Verwaltungsmitarbeiter\_innen, mit denen ich Interviews geführt habe, bekunden: „Wenn sich direkt Betroffene für das eigene Lebensumfeld einsetzen, dann ist das nicht nur legitim, sondern auch wünschenswert.“<sup>35</sup> Jedoch reduziert diese Ansprache die Bewohner\_innen über den Ortsbezug immer noch auf „Betroffene“, d.h.: es dürfen sich nur diejenigen BürgerInnen äußern, die von Stadt entwicklungsmaßnahmen direkt betroffen sind. Diese dürfen „ihre eigenen Interessen“ vertreten, solange sie keinen Anspruch darauf erheben, diese zu „allgemeinen“ zu machen: Denn diese Abwägung ist genuine Praxis politisch-administrativer Akteur\_innen in ihrer repräsentativen Funktion innerhalb parlamentarischer Strukturen des demokratisch-kapitalistischen Staates. Das heißt: Leute vor Ort dürfen „BeteiligungsbürgerInnen“ sein, die mitreden wollen und ihre Hinweise geben. Umgekehrt können Initiativen delegitimiert werden darüber, dass sie gerade nicht „die Leute vor Ort“ seien bzw. repräsentierten.

---

34 Interviews mit Aktivist\_innen

35 Interview mit einem Mitarbeiter des Bezirksamts Hamburg-Mitte

## Literatur

- Bernt, Matthias; Haus, Michael (2010): Stadtumbau als Problem der Governance-Forschung; In: Bernt, Matthias; Haus, Michael, Robischon, Tobias (Hrsg.): Stadtumbau komplex: Governance, Planung, Prozess; Schader Stiftung, Darmstadt, S. 12-29.
- Blatter, Joachim (2008): Metropolitan Governance: Theoretische Formen, vielfältige Reformen und der aktuelle Nivellierungsdruck in deutschen Großstadtreionen; in: Heinelt, Hubert; Vetter, Angelika (Hrsg.) Lokale Politikforschung heute VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Demirović, Alex (2011): Governance – eine neue Stufe staatlicher Herrschaft; in: Ders.; Walk, Heike (Hrsg.): Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft; Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 18-42
- Frey, Oliver (2008): Regulierte Selbststeuerung und Selbstorganisation in der Raumplanung. Von der linearen Planung über Partizipation als eine integrierte Strategie von „Urban Governance“ zur regulierten Selbststeuerung und Selbstorganisation in der Raumplanung; in: Alexander Hamedinger, Oliver Frey, Jens S. Dangschat und Andrea Breitfuss (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- Geißel, Brigitte (2008): Zur Evaluation demokratischer Innovationen - die lokale Ebene; in: Heinelt, Hubert; Vetter, Angelika (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- Grote, Jürgen R. (2007): Local Governance und organisierte Zivilgesellschaft; in: Schwalb, Lilian und Heike Walk (Hrsg.) Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernahe?; VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 39-66
- Häußermann, Hartmut; Läßle, Dieter; Siebel, Walter (2008): Stadtpolitik, Suhrkamp Verlag
- Heinelt, Hubert (2005): Vom Verwaltungsstaat zum Verhandlungsstaat; in: Blanke, Bernhard; von Bandemer, Stephan; Nullmeier, Frank; Wewer, Götrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 10–17
- Lebuhn, Henrik (2007): Sozialräumliche Konflikte in der unternehmerischen Stadt. Eine Berliner Fallstudie über städtische Bewegungspolitik unter den Bedingungen von New Public Management; Prokla - Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Nr. 149, 529-545
- Lessenich, Stephan (2008): Die Neuerfindung des Sozialen, transcript Verlag
- Lessenich, Stephan (2009): Mobilität und Kontrolle. Zur Dialektik der Aktivgesellschaft, in: Dörre, Klaus; Lessenich, Stephan; Rosa, Hartmut: Soziologie – Kapitalismus – Kritik. Eine Debatte; Suhrkamp Verlag
- Lemke, Thomas (2007): Eine unverdauliche Mahlzeit? Staatlichkeit, Wissen und die Analytik der Regierung; In: Krasmann, Susanne; Volkmer, Michael (Hrsg.): Michel Foucaults „Geschichte der Gouvernementalität“ in den Sozialwissenschaften. Internationale Beiträge, transcript Verlag
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat; in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen; VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 65–76
- Munsch, Chantal (2011): Engagement und Ausgrenzung – theoretische Zugänge zur Klärung eines ambivalenten Verhältnisses; in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 3
- Offe, Claus (2008): Governance – ‚empty signifier‘ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm?; in: Schuppert, Gunnar Folke; Zürn (Hrsg.), Michael: Governance in

- einer sich wandelnden Welt, PVS - Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41, S. 61–76
- Oppen, Maria; Sack, Detlef (2008): Governance und Performanz. Motive, Formen und Effekte lokaler Public Private Partnerships; in: Schuppert, Gunnar Folke; Zürn (Hrsg.), Michael: Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS - Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41
- Sack, Detlef (2011): Governance zwischen Gouvernamentalität, Regierungsform und Regulation – Zur Prüfung des kritischen Gehalts einer Forschungsperspektive; in: Demirović, Alex; Walk, Heike (Hrsg.): Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft; Verlag Westfälisches Dampfboot, S. 18-42
- Schröter, Eckhard; Wollmann, Hellmut (2005): New Public Management; in: Blanke, Bernhard; von Bandemer, Stephan; Nullmeier, Frank; Wewer, Götrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform; VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 63–74
- Siebel, Walter (2009): Die Welt lebenswerter machen. Stadtplanung als Gesellschaftspolitik; in: Mittelweg 36, 6, S.
- Vogel, Rick (2007): Ökonomisierung des Öffentlichen? New Public Management in Theorie und Praxis der Verwaltung; in: Stephan A. Jansen, Birger P. Priddat und Nico Stehr: Die Zukunft des Öffentlichen. Multidisziplinäre Perspektiven für eine Öffnung der Diskussion über das Öffentliche; VS Verlag für Sozialwissenschaften