



Prof. Dr. Norbert Kersting

# Zur Anerkennung demokratischer und sozialer Innovation: zwei Seiten einer Medaille?



Unsere Städte sind zunehmend durch demografischen (graue Gesellschaft, multikulturelle Gesellschaft), sozialen (Individualisierung, Mangel sozialen Kapitals) und ökonomischen Wandel (ökonomische Ungleichheit, Prekarisierung, Armut) geprägt. Die Ungleichheit in städtischen Gesellschaften wächst und macht ein Diversity-Management im Spannungsfeld zwischen kultureller Angleichung oder Förderung von Vielfalt notwendig. Hier setzen Projekte der sozialen Innovation an. Politik und insbesondere lokale Politik ist mit sinkender Wahlbeteiligung und Protest konfrontiert. Auf die Legitimationskrise reagieren Politik und Verwaltung mit neuen politischen Beteiligungschancen und demokratischer Innovation.

## Leiter oder Pfade: Trends in der Beteiligungsforschung

Im Folgenden soll anhand von drei Gegensatzpaaren idealtypisierend die Spannweite von politischer und sozialer Partizipation beschrieben werden. Zunächst soll – auch wenn dies im realen Leben nicht immer klar zu trennen ist – politische Beteiligung von bürgerschaftlichen Engagement abgegrenzt werden (Kersting 2008). Im Anschluss daran werden Beteiligungsiniciativen von unten und von oben skizziert und letztendlich bei der politischen Partizipation repräsentative von direkter, deliberativer und demonstrativer Beteiligung unterschieden.

### Politische Partizipation – Bürgerschaftliches Engagement

Partizipation wird abgeleitet von „pars“ und „capere“ – d.h. „Teil“ und „Geben/Nehmen“ – und als eine Teil-Habe an einem Ganzen angesehen. Gesellschaftliche Teilhabe wird im Sinne einer erweiterten „Vollinklusion“ als politische Teilhabe an der Entscheidungsfindung, aber auch als Teilnahme an der Outputerstellung und zum Teil sogar als Teilhabe an den Outputs von Politik definiert.

Innerhalb der gesellschaftlichen Partizipation lassen sich somit zwei Beteiligungstypen unterscheiden. Zum einen handelt es sich um die Beteiligung an der Implementation politischer Entscheidungen, häufig auch als Selbsthilfe und zum Teil als bürgerschaftliches Engagement titulierte. Als zweiten politischen Beteiligungstypus, der in diesem Heft im Vordergrund steht, wird hier die eigentliche politische Partizipation gesehen. Hierbei handelt es sich ausschließlich um eine Beteiligung am Entscheidungsfindungsprozess. Politische Beteiligung wird hier somit eng definiert und nur als „politische“ Partizipation an Entscheidungsfindungsprozessen analysiert. Politische Partizipation umfasst demnach „alle Tätigkeiten (...) die Bür-

ger freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedensten Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen“ (Kaase 1995, S. 521). Damit grenzt sie sich von der gemeinwohlorientierten Selbsthilfe als Beteiligung an der Politikimplementation ab.

Seit dem Ende der neunziger Jahre wird im Reformdiskurs unter dem Sammelbegriff Bürgerschaftliches Engagement weniger die Beteiligung an der Entscheidungsfindung, sondern eher gemeinwohlorientierte Selbsthilfe verstanden (Holtkamp/Bogumil/KiBler 2006). Bestenfalls handelt es sich um Beteiligung in Nutzerbeiräten ausgelagerter, d.h. im weiteren Sinne privatisierter, selbstverantwortlicher Organisationen, wie z.B. Schwimmvereine etc. Selbsthilfe beschreibt somit Aktivitäten, die bei begrenzter staatlicher Fremdhilfe auf der Basis eigenen Engagements gemeinwohlorientiert und nicht primär individuell ausgerichtet sind. Neue Projekte und Programme in diesem Bereich werden hier als soziale Innovation gesehen.

In der wissenschaftlichen Diskussion seit den neunziger Jahren verschwimmen und vermischen sich beide Diskurse. Die Ursache hierfür liegt in der lokalen Politikreform zu Beginn der neunziger Jahre, die neben der Verwaltungsreform (in Richtung New Public Management) eine Vielfalt von demokratischen Innovationen, wie zum Beispiel die Direktwahl der Bürgermeister, die Einführung von Referenden und ein neues Wahlrecht (Panaschieren und Kumulieren) in vielen Kommunen einführte (Kersting 2004). Gleichzeitig zeigte sich mit der Finanzkrise seit Mitte der neunziger Jahre mit der Binnenreform der Verwaltung kommunale Aufgabenkritik und hieraus resultierend ein Trend in Richtung verstärkten bürgerschaftlichen Engagements. Mit der Schließung der Schwimmbäder, mit dem Outsourcing in Richtung des Dritten Sektors kam es zu besonderen Formen der Public Private Partnerships. In



diesem Falle nicht mit kommerziellem Unternehmen, sondern mit dem Non-Profit-Bereich.

Dabei orientierte man sich in der Beteiligungstheorie zum Teil an Modellen aus den 1960er Jahren wie z.B. der Leiter der Partizipation von Arnstein von 1969. Arnstein kritisiert zu Recht die häufig inszenierte, symbolische Beteiligung an politischen Projekten (s. Kersting 2008). Bürger werden belehrt oder manipuliert und hierüber werden Machtpositionen der bestehenden Eliten befestigt. Diese Strategie nutzt Beteiligung somit manipulativ oder auch als Sozialtherapie und letztlich als Nicht-Beteiligung. In der zweiten Gruppe in ihrer „hierarchischen“ Leiter stehen die Beteiligungsprojekte, die stärker informieren, konsultativ sind und in der Regel lediglich symbolische Beteiligung erlauben.

Letztendlich besitzt Arnsteins Beteiligungshierarchie auf der höchsten Ebene Möglichkeiten der Partnerschaft, der Delegation von Macht und auf der obersten Stufe die völlige Bürgerkontrolle. Im Diskurs der neunziger Jahre wird die Partizipationsleiter und -hierarchie leicht umdefiniert, und hier entsteht völlige Bürgerkontrolle und Bürgermacht erst dann, wenn auch die Erstellung von Dienstleistungen und Services von den Bürgern geleistet werden. Erst dies erzeugt völlige Autonomie und Unabhängigkeit. Dies zeigt sich sehr deutlich in den Diskursen und Projekten im europäischen Kontext, wie zum Beispiel in den Niederlanden oder Großbritannien. Dort ignorieren insbesondere neue Entwicklungen wie die ‚Big Society‘ – auch mangels einer lokal demokratischen Geschichte (in beiden Ländern liegt der Schwerpunkt historisch eher auf der lokalen Verwaltung und weniger auf der lokalen Demokratie) – ein Mitspracherecht der Bürger weitgehend. Im großen Stile werden bestehende kommunale Dienstleistungen eingestellt oder ohne entsprechende Unterstützung an die Bürger abgegeben (s. Kersting u.a. 2009). Dabei kommt es im „angelsächsischen“ Bereich nur begrenzt zu dem kritischen Diskurs wie in Deutschland in den neunziger Jahren.

Die Kritik am bürgerschaftlichen Engagement rückte hier frühzeitig das Problem der Nachhaltigkeit, der Qualifikation der ehrenamtlichen Akteure, der Gefährdung von Arbeitsplätzen und insbesondere der Qualität von bürgerschaftlichem Engagement in den Vordergrund (s. Zimmer/Priller 2004, s. z.B. für den Kulturbereich Kersting u.a. 2002). In Deutschland wurde rechtzeitig auf die Notwendigkeit der Qualifizierung und der Kooperation zwischen städtischen und bürgerschaftlichen In-

stitutionen hingewiesen. Trotz des großen Potenzials von bürgerschaftlichem Engagement zeigen sich bei diesen Formen der gemeinschaftlichen Selbsthilfe die Grenzen der Selbsthilfefähigkeit (Kersting u.a. 2002).

Die Förderung bürgerschaftlichen Engagements als soziale Innovation hat neben dem Ziel der Übernahme kommunaler Aufgaben vorrangig eine Ausrichtung auf den Ausbau sozialen Kapitals und eine Regenerierung gesellschaftlichen Zusammenhalts. Zwar umfasst diese Auslagerung von Dienstleistungen – im Sinne Arnsteins – ein Autonomie- und ein Demokratieversprechen. Dennoch waren in der Kooperation mit den städtischen Trägern die Handlungs- und Entscheidungsspielräume der beteiligten Bürger in der Regel sehr gering oder nicht vorhanden. Man sah sie eher als Ressource zur Erbringung städtischer Dienstleistungen und bestenfalls als Ideengeber für soziale Innovation. Eine Teilnahme an der Entscheidungsfindung in den ausgelagerten Bereichen fand oft nur begrenzt statt. Dies zeigt sich auch an der Terminologie, wo stärker von kooperativer Demokratie (Holtkamp u.a. 2005) gesprochen wird. Diese rückt die Einbindung in das „operative“ Geschäft und die Serviceerstellung in den Vordergrund und vernachlässigt die Entscheidungsbefugnisse des Souveräns zum Teil. Nichtsdestotrotz bilden soziale Innovationen wichtige Bausteine für den Aufbau von sozialem Kapital und von sozialen Bindungen und dienen damit nicht nur der Entwicklung einer lokalen Identität, sondern auch der nachhaltigen Entwicklung sozialer Gruppen.

### Mobilisierte Partizipation (invited space) – spontane Partizipation (invented space)

Politische Partizipation beinhaltet „legale[n] Handlungen von Privatpersonen, die dem Zweck dienen, das politische Führungspersonal auszuwählen oder dessen Verhalten zu beeinflussen“. (Verba/Nie 1972, S. 2f.) Diese Definition rückt Beteiligung im formalen repräsentativen politischen System in den Vordergrund. Es wird deutlich, dass sich die Partizipationsforschung seit den sechziger Jahren von den institutionellen Erklärungsansätzen, die vor allem Möglichkeiten einer „Top down“-Mobilisierung (invited space) berücksichtigten, abwendet und auf intrinsisch motivierte, zumeist demonstrative, oft spontane außerparlamentarische Beteiligung (invented space) setzt (s. Almond/Verba 1963, Roth/Rucht 2008).

Gleiches zeigt sich auch im Bereich bürgerschaftlichen Engagements, wo von oben initiierte oder „inszenierte“, sozi-

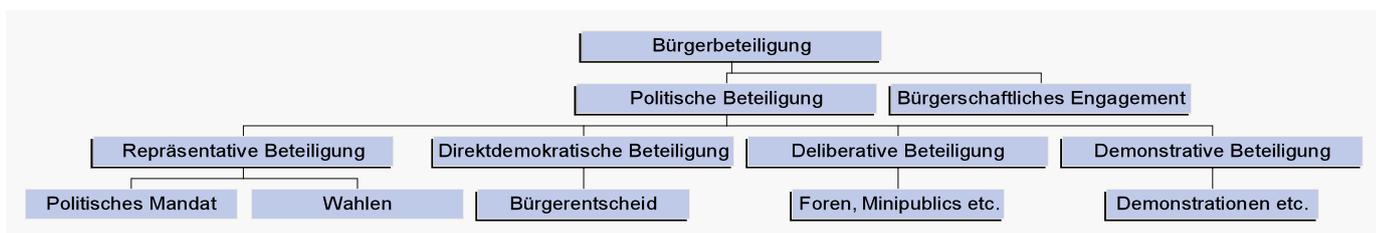


Abb. 1: Politische Beteiligung und bürgerschaftliches Engagement



ale Projekte häufig mangels Beteiligung scheitern, während selbstgenerierte Initiativen eher breitere Beteiligung auslösen. So kam es in den 1970er Jahren zur Herausbildung und seit den neunziger Jahren zu einer stärkeren Einbindung bis dahin weitgehend autonomer Projekte in das Ensemble der städtischen Dienstleistungen. Neue Träger erreichten neben den zumeist dominierenden kirchlichen Organisationen hier die Anerkennung durch die Stadtverwaltung. Dies zeigt sich vor allem in der neuen Definition der freien Kindertagesstätten/freien Kindergärten in den neunziger Jahren. Gleichzeitig wird aber mit der Kanalisierung des Invented Space die Kritik an Unterordnung laut (Kersting 2008). Die Versuche, Bottom-up-Beteiligungsinitiativen, die häufig „unkontrolliertes Verhalten“ mit umfassen, zu kanalisieren und damit auch zu verstetigen, zeigen zum Teil, dass damit der mobilisierende Charakter oft verloren geht.

### **Repräsentative politische Partizipation – direkte, deliberative, demonstrative Partizipation**

Politische Partizipation beinhaltet repräsentative, direkte wie auch deliberative und demonstrative Beteiligungsformen. In repräsentativen Demokratien sind Wahlen das zentrale Element der Auswahl und der Kontrolle von Regierungen. Indirekte, personenorientierte Beteiligung am politischen Prozess macht den Hauptanteil der Partizipationsformen aus. Zumeist sind es „Advokaten“ (Abgeordnete, Ratsmitglieder), die die Bürgermeinung repräsentieren sollen. Dabei geht bei der indirekten Beteiligung der Einfluss auf den Repräsentanten nach seiner Wahl weitestgehend verloren. Dieser wird nur durch die Möglichkeit der Abwahl nach der Amtsperiode kontrolliert.

Insbesondere direkte Demokratie (über Referenden und Initiativen) und neue dialogische Verfahren (Foren, Minipublics, neue Beiräte), die den Schwerpunkt auf Deliberation und Diskurs in bestimmten Themenfeldern haben, erlauben mehr Mitsprache und boomen seit den 1990ern (deliberative turn) (s. Kersting 2008). Demonstrative Demokratie (Demonstrationen, Sitzblockaden, Leserbriefe etc.) zielen eher auf identitätsstiftende, individuelle und organisierte Aktionen. Direktdemokratische, deliberative oder demonstrative Einwirkungsmöglichkeiten sind allesamt themenorientiert. Sie enthalten dabei durchaus auch die Mitarbeit der Repräsentanten bzw. Advokaten. Auch bei den Beteiligungsinstrumenten spielen zivilgesellschaftliche, organisierte Interessen wie auch politische Parteien weiterhin eine zentrale Rolle (s. Kersting 2013a, 2013c). Im Gegensatz zu indirekten, repräsentativen Formen besitzen die Bürger aber stärkeren Einfluss auf deren Einwirken und können sich selbst beteiligen (s. Setälä/Schiller 2012, Mittendorf 2012). Der Grad der Direktheit ist insbesondere für die Motivation zur Partizipation wichtig. Je kürzer die Wege der Entscheidungsfindung sind und je enger die Betroffenen in diesen Prozess integriert sind, desto stärker ist das Gefühl der Wirksamkeit politischer Beteiligung (political efficacy).

### **Urbane Innovation und partizipative Spaltung**

Innovation im urbanen Kontext umfasst neben der sozialen und demokratischen Innovation diverse weitere Reformfelder, wie z.B. administrative Reformen, territoriale oder fiskalische Reformen. Hier soll ein besonderes Augenmerk auf der Verknüpfung sozialer und demokratischer Innovation untersucht werden. Soziale Innovation umfasst alle Bereiche der städtischen Daseinsvorsorge. Während in den 1990ern viele Projekte zunächst im Bereich der Betreuung von Kindern und Jugendlichen verortet waren, haben sich mittlerweile vielfältige Initiativen in Richtung Senioren, Menschen mit Behinderung und Personen mit Migrationshintergrund ausgerichtet. Aber auch andere städtische Dienstleistungen wie zum Beispiel Schwimmbäder oder Initiativen im Kulturbereich sind hinzugekommen. Projekte im Bereich der Urban Agriculture zeigen nicht nur die Möglichkeiten der Stadtplanung und Gestaltung, sondern auch der lokalen Agrarproduktion. Neue Projekte im Bereich der Energiewende konzentrieren sich auf die gemeinschaftliche Nutzung, aber auch Produktion von Energieträgern (Zimmer/Priller 2004).

Die neuen Beteiligungstrends und neuen deliberativen Verfahren zeigen sich seit den 1990ern weltweit, werden aber in unterschiedlichen Ländern unterschiedlich aufgegriffen (Kersting u.a. 2009). Während in Ländern wie zum Beispiel Italien oder Spanien Bürgerhaushalte – in Anlehnung an die ersten Bürgerhaushalte im brasilianischen Porto Alegre – sehr stark als Projekt der Revitalisierung von Nachbarschaften genutzt werden, haben deutsche Kommunen Bürgerhaushalte zwar allein in den letzten zwei Jahren in mehr als hundert Kommunen implementiert, hierbei aber einen besonderen Typus des Bürgerhaushaltes entwickelt. Bürgerhaushalte in Deutschland sind ein „elektronisches Vorschlagswesen“, bei dem die Bürger insbesondere im Internet Spar- und Investitionsvorschläge machen und hierüber abstimmen können (Kersting 2013b). Sie sind zumeist von der Verwaltungsspitze initiiert und bis auf wenige Ausnahmen wie zum Beispiel in Frankfurt/Main nur selten in den Medien oder durch die Kommunen entsprechend beworben worden. Die häufig hinzugefügten Offline-Beteiligungsinstrumente (Bürgerversammlungen im Rahmen der Bürgerhaushalte) wurden in vielen Gemeinden nur sporadisch eingesetzt oder aufgrund von mangelnder Nachfrage vernachlässigt.

### **Kann die demokratische Innovation die partizipative Spaltung überwinden?**

Kritik an der mangelnden Legitimationsbasis und mangelnden Offenheit der repräsentativen elektoralen Demokratie äußert sich in Bezug auf sinkende Wahlbeteiligung als ein zentrales Symptom. Diese ist aber im Vergleich zu deliberativen Verfahren – wenn auch im Vier- oder Fünfjahresrhythmus – immer noch verhältnismäßig hoch. Die eher punktuellen deliberativen Beteiligungsformen können kaum große Gruppen mobilisieren. Sie sind in der Regel beteiligungsintensiver, d.h., sie



erfordern einen höheren Aufwand. Dies evoziert allerdings auch eine deutlich geringere Beteiligung, nicht nur aufgrund mangelnden Interesses an politischen Themen, sondern auch aufgrund der hierfür notwendigen Ressourcen wie zum Beispiel Zeit, politische Kenntnisse etc. Damit werden vor allem die ohnehin schon politisch aktiven Gruppen angesprochen. Die hieraus resultierende partizipative Spaltung bei diesen neuen, innovativen Beteiligungsinstrumenten macht deutlich, dass beteiligungsferne Gruppen kaum erreicht werden. Auch hier sind Jugendliche und Bürger mit Migrationshintergrund weniger bereit, sich zu engagieren. In einigen Bereichen sind die zeitreichen Älteren stärker aktiv.

Wir haben es somit bei sozialen und demokratischen Innovationen mit zwei unterschiedlichen wichtigen Politikbereichen zu tun. Soziale Innovation kann insbesondere im sublokalen Bereich nachhaltige Gruppenstrukturen und Gruppenkohäsion fördern. Nachhaltigkeit ist dann gefährdet, wenn die Verfahren als „Lückenbüßer“ eine verzerrte Orientierung auf Koproduktion haben und politische Entscheidungsfindung in dem Bereich nicht ermöglicht wird. Demokratische Innovation erlaubt – in begrenztem Maße – eine Teilnahme an der kommunalen Entscheidungsfindung, wird aber nur spontan und nur in begrenztem Maße längerfristig nachhaltig genutzt. Auch wenn diese häufig formal nur konsultativ sein können – da die gewählten Ratsvertreter das letzte Wort haben müssen –, sind neue Beteiligungsinstrumente oft prägend für die politischen Entscheidungen in der Kommune.

## Konsequenzen – gegenseitige Anerkennung in der Nachbarschaft?

In Zukunft muss es somit stärker darum gehen, soziale und demokratische Innovation wieder stärker zu koppeln und eine gegenseitige Anerkennung zu gewährleisten. Dies kann nur im sublokalen, nachbarschaftlichen Raum und den realen Submilieus gelingen. Hier bestehen Möglichkeiten, über Dezentralisierung und Devolution Entscheidungskompetenzen vom Rat in die Nachbarschaft zu verlagern. Dies beinhaltet nicht nur die temporäre Übertragung von Kompetenzen, sondern als Devolution auch die Übertragung von kleineren Budgets.

Mit der Übertragung von Entscheidungskompetenzen und Budgets kommt es zu einem teilweisen Kontrollverlust des Rates. Diese ist insofern nötig, um im sublokalen Bereich neuen „invented space“, d.h. neuen Raum für Bottom-up-Initiativen und Vielfalt zu generieren. Hier geht es darum, das Spannungsfeld zwischen privatem und öffentlichem Raum neu zu definieren. Es geht auch darum, Nachbarschaften zu revitalisieren.

Der bisherige Beteiligungsschub rückt sehr stark die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien in den Vordergrund. Diese Verlagerung in E-Partizipations-Instrumente ist eher ein Ersatz für oft schwierige und mühsame Offline-Beteiligung wie zum Beispiel wenig besuchte Bürgerversamm-

lungen. Dabei geht die potenziell hohe deliberative Qualität der Offline-Beteiligung verloren. Die Stärken der Online-Instrumente liegen viel stärker im Bereich der Mobilisierung und weniger im Bereich der Kommunikation und Partizipation (s. Kersting 2012). Erst in der Kombination von Offline- und Online-Instrumenten können beide Partizipationswege ihre Vorteile entfalten.

In Zukunft wird für die Kommunen die Wiederbelebung von lokalen Gemeinschaften im Vordergrund stehen. Nur hierüber werden negative Effekte sozialer, kultureller und ökonomischer Ungleichheiten abgemildert werden. Nur hierüber können zentrale Zukunftsaufgaben wie z.B. die Altenversorgung, Integration und Inklusion nachhaltig gelöst werden. Nur eine gegenseitige Anerkennung der demokratischen und sozialen Innovation kann die Potenziale, die in beiden stecken, voll entwickeln.

Prof. Dr. Norbert Kersting

Professor für Kommunal- und Regionalpolitik am Institut für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster

### Quellen:

- Almond, Gabriel/ Verba, Sidney (1963): *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton
- Arnstein, Sherry R. (1969): *A Ladder of Citizen Participation*. In: *Journal of the American Planning Association* 35 (1969) 4, S. 216-224
- Bertelsmann Stiftung (2009): *Freiwilligensurvey*. Gütersloh
- Geissel/Kersting (2013): *Die Beteiligungskultur in der Bundesrepublik Deutschland – zwischen Parteiendemokratie und partizipativen Innovationen*. In: *Stiftung Mitarbeit: Politische Beteiligungskultur in Deutschland, Österreich und der Schweiz*. Bonn: Stiftung Mitarbeit
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (2006): *Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerbeteiligung*. Frankfurt/Main: Campus
- Kaase, Max (1995): *Partizipation*. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 521-527
- Kersting, Norbert/Caulfield, Janice/Nickson, Andrew/Olowu, Dele/Wollmann, Hellmut (2009): *Local governance reform in global perspective*. Wiesbaden: VS Verlag. Reihe: *Urban and Regional Research International (URI)*
- Kersting, Norbert (2004): *Die Zukunft der lokalen Demokratie*. Frankfurt: Campus
- Kersting, Norbert et al. (2002): *Ehre oder Amt. Zur Qualifikation ehrenamtlichen Engagements im Kulturbereich*. Opladen: Budrich
- Kersting, Norbert (2008): *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften
- Kersting, Norbert (2012): *Electronic democracy*. Toronto: BB publisher. *International Political Science IPSA series: The world of political science*
- Kersting, Norbert (2013a): *Electronic democracy. Blended democracy oder Cyberdemocracy*. In: Voss, Katrin: *Elektronische Partizipation*. Wiesbaden: VS
- Kersting, Norbert (2013b): *Bürgerhaushalte in Deutschland in: Haushaltszeitung (2013)1: S. 15-16*
- Kersting (2013c): *Wutbürger und andere soziale Bewegungen*. In: *Landeszentrale für politische Bildung Baden Württemberg 2013: Bürger im Staat*
- Mittendorf, Volker (2012): *Zweiter Bürgerbegehrensbericht*. Marburg: IRI
- Roth, Roland/Rucht, Dieter (2008): *Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945 – Ein Handbuch*, Campus
- Setälä, Maja/Schiller, Theo (2012): *Citizen initiatives in Europe*. London: Palgrave
- Verba, Sidney/Nie, Norman H. (1972): *Participation in America. Political democracy and social equality*. New York: Harper and Row
- Zimmer, Annette/Priller, Eckardt (2004): *Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel*. Wiesbaden: VS