

---

# **Multi-Level-Governance und lokale Demokratie: Theoretische und konzeptionelle Zugänge**

# 2

---

## **2.1 Multi-Level-Governance (MLG)**

Das Konzept *Multi-Level-Governance* (MLG) wurde in der europäischen Integrationsforschung seit Beginn der 1990er Jahre anhand der Ergebnisse der Untersuchung der EU-Strukturfonds entwickelt und sollte als Alternativkonzept zum Verständnis der Dynamiken im EU-Mehrebenensystem dienen. Anders als die bislang dominierenden Integrationstheorien Intergouvernementalismus (Betonung der Nationalstaaten) und Neo-Funktionalismus (Eigendynamik der europäischen Integration) betonte MLG zum einen, dass auch Akteure der EU-Ebene und der subnationalen Ebene Politikgestaltung im Mehrebenensystem prägen. Dies zeigt sich idealtypisch in der Steuerung der Strukturfonds. Hinzu kommt zum anderen eine Verbreiterung des Akteurskreises durch Mitwirkung von NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Politikgestaltung.

Im Folgenden wird zunächst eine Übersicht über die Genese und die Nutzung des MLG-Konzepts in der Integrationsforschung gegeben. Darauf folgt die Diskussion der Frage, ob und inwieweit MLG als eigenständige Theorie fungiert, und ob es ein empirisch-analytisches Konzept darstellt. Anschließend wird die Frage thematisiert, welche demokratiepolitischen Auswirkungen MLG hat. Auf dieser Diskussion aufbauend wird die Nutzung von MLG im Rahmen der EU-Strukturpolitik diskutiert.

### **2.1.1 MLG in der Integrationsforschung**

MLG entstand in der Untersuchung der Strukturfonds (Piattoni 2008, 2009, 2010), weil dort, anders als in anderen EU-Politikbereichen wie etwa der Binnenmarktpolitik, Politikziele und Politikumsetzung in komplexen *Governance*-Prozessen

mit mehreren Ebenen und unterschiedlichen Akteursgruppen ausgehandelt und umgesetzt werden. So werden bereits die Ziele der Strukturfondsprogramme für bestimmte Förderperioden von der EU-Kommission und den Regionen ausgehandelt. Diese Ziele werden dann in konkrete regionale Förderkonzepte umgesetzt. Die Strukturfonds werden zudem unter Einbeziehung von NGOS und Vertretern der Zivilgesellschaft gesteuert sowie vor Ort umgesetzt.

Angesichts dieser Organisation der Strukturfonds argumentierten Liesbet Hooghe und Gary Marks, die Entscheidungskompetenzen im EU-Mehrebenensystem seien nunmehr auf Akteure verschiedener Ebenen verteilt und nicht mehr bei den Nationalstaaten allein angesiedelt. Dies bringe auch einen Kontrollverlust nationaler Regierungen mit sich, denn subnationale Akteure bzw. Regionen wirkten zunehmend auch als Akteure sowohl auf der nationalen als auch auf der supranationalen bzw. EU-Ebene. In der Konsequenz sei eine klare analytische Trennung zwischen Innen- und Europapolitik nicht mehr sinnvoll (Hooghe und Marks 2001, S. 2–5).

Wie Piattoni beschreibt, brachte diese Sichtweise des MLG auch eine Erneuerung der Integrationstheorie mit sich. Bisher war man in der europäischen Integrationsforschung davon ausgegangen, dass Theorien über den Fortgang der Integration auch das Funktionieren der EU selbst erklären können (Piattoni 2010, S. 19) – der Ansatz des MLG stellte das nun in Zweifel. Insofern ist, wie Bache und Flinders feststellen, MLG Teil eines neuen Denkens über die EU jenseits der klassischen Zugänge und Perspektiven der Internationalen Beziehungen (Bache und Flinders 2004b, S. 2). Konzepte und Ideen der Vergleichenden Politikwissenschaft aufnehmend, wird die EU im Konzept des MLG als politisches System begriffen (siehe auch Hix und Høyland 2011; Tömmel 2014), und nicht mehr allein als Objekt der Integration. Jedoch stellt MLG nicht das Ende des Nationalstaats fest. Es geht bei MLG vielmehr um Veränderungen von Regieren, Steuerung und Politikprozessen. Dabei ist eine der zentralen weiterführenden Fragen, welche Rolle Staaten innehaben und wie diese sich verändert (Bache und Flinders 2004a, S. 201).

Diese Fragen hat MLG mit der *governance*-Forschung insgesamt gemein. Verschiedene Autorinnen und Autoren ordnen MLG deshalb in die Debatte um *governance* in der EU-Forschung ein, so etwa Conzelmann und Smith: Es gehe in den Ansätzen, die sich mit *governance* beschäftigen, um nicht-hierarchische Formen der Entscheidungsfindung, Mehrebenenstrukturen der Politikimplementation, und eine stärkere Rolle nicht staatlicher Akteure. In der Strukturpolitik wolle die Kommission zwar keinen Föderalismus schaffen, aber regionale und nicht-staatliche Akteure als Partner in der Planung besserer regionaler Entwicklungsprogramme gewinnen (Conzelmann 2008, S. 11–14). Peters und Pierre sehen zudem klare Bezüge zur Netzwerkforschung (Peters und Pierre 2004, S. 80–81). Jenseits solcher Zuordnungen gibt es verschiedene unterschiedliche Perspektiven auf MLG

(siehe Bache und Flinders 2004a, S. 210). Einige Autoren interpretieren MLG als stark hierarchisch (Rosenau 2004) während andere das Gegenteil behaupten (George 2004; Peters und Pierre 2004).

### 2.1.2 MLG als Theorie und empirisch-analytisches Konzept

Ist *Multilevel-Governance* aber vor allem ein analytisches Konzept, oder ist es auch eine Theorie mit Erklärungspotenzial? Und ist es ein analytisches oder ein normatives Konzept (Bache und Flinders 2004a, S. 195, 204)? Gibt MLG, mit anderen Worten, vor wie die Realität zu sehen ist oder sein sollte, oder ermöglicht sie deren Untersuchung? Die meisten Autoren sind sich darin einig, dass die Theoriebildung in diesem Bereich nicht weit genug gediehen ist. Klar sei zwar, dass MLG das Aufbrechen einer klaren Unterscheidung zwischen Innen- und Außenpolitik (Bache und Flinders 2004b, S. 1) und die Einbeziehung neuer Akteure, Ebenen und Formen der Steuerung wie vor allem NGOs und subnationale Akteure (Peters und Pierre 2004, S. 77) beschreibe, aber, so argumentiert etwa Benz, MLG könne Politikfelder und Politikprozesse gut erklären, jedoch nicht Kausalzusammenhänge (Benz 2009, S. 69). Jessop stellt explizit fest, die Forschung zu MLG befinde sich im vortheorietischen Stadium (Jessop 2004). George schließlich argumentiert, MLG bringe wenig Neues und zeige zahlreiche Überschneidungen zur Theorie des Neofunktionalismus. MLG sei zudem nur Beschreibung, nicht Theorie (George 2004). Bache und Flinders befinden denn auch, die Breite des Konzepts sei gleichzeitig Stärke und Schwäche (Bache und Flinders 2004a).

Einige Autoren argumentieren, MLG sei eine Theorie und zielen mit ihren Beiträgen explizit auf deren Weiterentwicklung ab. So unterscheiden Hooghe und Marks verschiedene Typen von MLG (Hooghe und Marks 2001):

*Typ I* ist eine Form des Föderalismus mit allgemeinen Gerichtsbarkeiten auf den einzelnen Ebenen, einander ausschließenden Mitgliedschaften, einer begrenzten Zahl von Ebenen der Rechtsprechung, und einer klaren Struktur des ganzen Systems.

*Typ II* weist dagegen sachgebietsspezifische Rechtsprechung auf, keine Begrenzung der Ebenen der Rechtsprechung, überlappende Mitgliedschaften sowie eine flexible institutionelle Architektur.

Auch Simona Piattoni sieht MLG explizit als empirisch-analytisches Konzept, das kausale Erklärungen ermöglicht. Sie entwickelt in ihrem Buch ein komplexes theoretisches Modell zur Untersuchung von MLG, dass sie in mehreren Kapiteln anhand von bisherigen Ergebnissen zur MLG-Forschung zu belegen sucht (Piattoni 2010, S. 26–80) und unterscheidet drei Dimensionen (Piattoni 2010, S. 18–26) des MLG:

1. MLG ist *politische Mobilisierung*: Es bringt neue Prozesse, neue Akteure, neue Ebenen und Konfigurationen von Macht mit sich (siehe auch Piattoni 2009, S. 167).
2. MLG ist *Policy-Making* (Piattoni 2010, S. 20–21): Es geht um konkrete Politikbereiche und Programme, so etwa darum, wie die Kommission in der Strukturpolitik Politikziele definiert und wie diese umgesetzt werden.
3. MLG ist *Restrukturierung von Politics*: Die Frage ist hier, wie eine Mehrebenen-Polity entsteht und wie sich die Ebenen dabei verändern (siehe auch Piattoni 2009, S. 169).

Deshalb, so argumentiert Piattoni betrifft MLG alle drei Dimensionen, die die Politikwissenschaft klassischerweise untersucht – Politics, Polity und Policy. Es betrifft zudem drei Veränderungsbereiche: Zentrum-Peripherie, Inland-Ausland und Staat-Gesellschaft (siehe auch Piattoni 2009, S. 174). Um MLG empirisch zu betrachten müsse man mithin analysieren ob

- (1) different levels of governments are simultaneously involved in policy-making;
- (2) non-governmental actors are also involved, at different governmental levels; (3) the interrelationships that are thus created defy existing hierarchies and rather take the form of non-hierarchical networks (Piattoni 2010, S. 83).

Etwas später betont sie, dass das Innovationspotenzial von MLG darin liege, dass es alle drei Veränderungsdynamiken integriere und kausale Beziehungen zwischen ihnen postuliere. Die Analyse sei also nicht allein auf der deskriptiven Ebene vorzunehmen, sondern auch auf der analytischen Ebene: Die Frage sei nicht nur, ob diese Veränderungen vorlägen, sondern auch, inwieweit sie sich bedingen; und darauf aufbauend dann, inwieweit sie staatliches Handeln veränderten (Piattoni 2010, S. 90–91).

### 2.1.3 MLG und Demokratie

Eine weitere Frage der MLG-Forschung ist schließlich die nach den demokratiepolitischen Auswirkungen von MLG. Zu Beginn wurde diese Frage nur wenig diskutiert (Bache und Flinders 2004a, S. 202), aber in der neueren Literatur wird oftmals thematisiert, wie *Multilevel-Governance* demokratiepolitisch einzuordnen ist, d. h., ob es die EU und ihr Mehrebenensystem demokratischer macht, oder ob das Gegenteil der Fall ist. In der Debatte gibt es hierzu eine Reihe kritischer Argumente.

So spricht Papadpoulos von einem Defizit an demokratischer Zurechenbarkeit (*accountability*), da die entstehenden Politiknetzwerke in MLG wenig

öffentlich wirkten und von den repräsentativ-demokratischen Institutionen und Abläufen getrennt seien. Es gebe, mit anderen Worten, ein Problem der Intransparenz. Der Mehrebenencharakter verstärke die Unübersichtlichkeit und ebenso die Politikverflechtungsprobleme, die mit MLG verbunden seien: Informalität, unklare Verteilung von Verantwortlichkeit, lange Legitimationsketten und die Tatsache, dass die Akteure der *Multilevel-Governance* oftmals dem Bereich der Verwaltung zuzurechnen seien. Dagegen gebe es nur wenige Bürger/innen in den MLG-Netzwerken (Papadopoulos 2008, S. 31, 41). In ähnlicher Weise sprechen De Bardeleben und Hurrelmann davon, dass MLG verschiedene Dilemmata mit sich bringe: Es sei schwierig, in MLG eine Kongruenz von politischen und soziokulturellen Sphären zu erreichen und entsprechend Demokratie durch einen Demos zu legitimieren; hohe Problemlösungskompetenz gehe mit geringer Verantwortungszurechenbarkeit einher; und deliberative Formen der Politikgestaltung brächten starke Ungleichheiten in der Repräsentanz von Bürger/innen in MLG mit sich. MLG, so stellen sie fest, könne deshalb besser Output-Legitimität generieren als Input-Legitimität (DeBardeleben und Hurrelmann 2007b, S. 6–7). Benz sieht sogar nur wenig Auswege aus diesen Problematiken. Regieren in Mehrebenensystemen, so stellt er fest, führe zu dem grundlegenden Dilemma, dass effektive Entscheidungen und demokratische Legitimation nicht gleichzeitig optimiert werden könnten (Benz 2009, S. 205–209). Peters und Pierre warnen entsprechend, MLG könne ein faustischer Handel sein („*a faustian bargain*“), bei dem scheinbar bessere Verhandlungsergebnisse in der Politikumsetzung zu demokratiepolitischen Verlusten führen (Peters und Pierre 2004, S. 76).

Piattoni argumentiert jedoch, MLG habe in mehrfacher Weise die Demokratie in der EU und im Mehrebenensystem verbessert: Periphere Regionen und Akteure seien nun stärker an Entscheidungsprozessen beteiligt, die sie betreffen, und es entstünden bessere Verbindungen zwischen regionalen Autoritäten und den lokalen Gesellschaften. Durch die Netzwerkstrukturen komme es dabei nicht zu den Blockaden, die in streng föderalen System aufträten. In der Summe macht sie drei Veränderungswirkungen von MLG aus (Piattoni 2009, 2010, S. 18–26, 246, 250–251):

1. *Politics-Dimension*: Politische Mobilisierung (von subnationalen Akteuren und Zivilgesellschaft und deren Einbeziehung in Policy-Prozesse);
2. *Policy-Dimension*: Verbreiterung der Akteurskreise, die an Policy-Prozessen beteiligt sind, Aufhebung der klaren Trennung von öffentlichen und privaten Akteuren, Staat und Gesellschaft;
3. *Polity-Dimension*: Eine Veränderung der Verhältnisse der politischen Ebenen und Kompetenzen.

### 2.1.4 MLG als Konzept: Stand der Forschung und offene Fragen

Die Entwicklung der Forschung und der Debatte zu MLG ist also in verschiedenen Teilbereichen und Fragen unterschiedlich weit fortgeschritten. In der *Beschreibung* der EU-Strukturpolitik und der beteiligten Akteure von der Ebene der EU über die Nationalstaaten bis zur regionalen Ebene gibt es relativ umfassende Ergebnisse. Im Bereich der *Erklärung* und *Prognose* der damit einhergehenden Mechanismen und Veränderungen gibt es dagegen eine Reihe offener Fragen. Auch die demokratiepolitischen Auswirkungen von MLG sind mindestens als ambivalent zu beurteilen; MLG eröffnet hier in jedem Fall grundlegende neue Problematiken (siehe dazu die Beiträge in DeBardeleben und Hurrelmann 2007a), die noch wenig untersucht sind.

Ein weiterer Bereich, der in der Debatte um *Multi-Level-Governance* überraschenderweise bislang nur wenig aufgegriffen wurde, ist die Umsetzung der Strukturfondsprogramme auf der lokalen Ebene. Bislang wird MLG in der wissenschaftlichen Debatte vorwiegend auf Beziehungen zwischen der EU-Ebene, der nationalstaatlichen Ebene und der subnationalen bzw. regionalen Ebene angewandt. Doch die Förderprogramme der Strukturfonds werden in der Regel lokal umgesetzt, das heißt konkreter: Die in *Multi-Level-Governance* definierten Ziele werden in nationalen und/oder regionalen Förderprogrammen umgesetzt, die wiederum lokale Modellprojekte finanzieren. Somit ist in der Betrachtung der *Multi-Level-Governance* auch im Rahmen der Untersuchung der Strukturfonds bislang eine der beteiligten Ebenen unterbelichtet geblieben.

Der vorliegende Band zielt vor diesem Hintergrund in mehrfacher Hinsicht darauf, die Debatte um MLG voranzutreiben: Er behandelt den Zusammenhang von MLG und Demokratieförderung, betrachtet die Umsetzung auf der lokalen Ebene und untersucht beides an konkreten empirischen Beispielen von vier Modellprojekten mit dem Ziel, Theorie und Empirie der *Multi-Level-Governance* weiter zu entwickeln.

---

## 2.2 MLG in der Umsetzung: Die Strukturfonds

Die Strukturfonds der EU sind Teil ihrer Kohäsions- und Strukturpolitik. Diese gehörte in den 1980er und 1990er Jahren zur so genannten „ersten Säule der EU“, in der die Kommission eine zentrale Rolle innehatte, ebenso wie das EP und auch der EuGH (Piattoni 2008, S. 95). Im Sinne der Festigung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts („der Kohäsion“) in der Union geht

es darum, strukturschwachen Regionen dabei zu helfen, anhand von Wachstum und Beschäftigung Standortnachteile abzubauen und Anschluss an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung zu halten. Kohäsions- und Strukturpolitik soll damit auch Ausdruck der Solidarität der EU mit ihren weniger entwickelten Mitgliedsstaaten und Regionen sein (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2016).

### 2.2.1 Steuerung der Strukturfonds

Die Steuerungsstrukturen der Strukturfonds, die die MLG-Forschung betrachtet, haben ihren Ursprung in einer Reform der Strukturpolitik ab den 1980er Jahren (Piattoni 2010, S. 8, 104). Diese stand in Verbindung mit der Einheitlichen Europäischen Akte, dem Maastrichter Vertrag und der Schaffung des Gemeinsamen Marktes und wurde durch Jacques Delors angestoßen. Delors, damals Präsident der Europäischen Kommission, hatte ein Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes in Auftrag gegeben. Dieses basierte wiederum auf dem Cecchini-Bericht. Der Cecchini-Bericht hatte vorausgesagt, dass Kernregionen und die Zentren mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen (London, Paris, Brüssel, Frankfurt, Mailand) der EG vom Binnenmarkt profitieren würden, peripheren Regionen würde der Binnenmarkt jedoch schaden, wenn es keine Kompensationen gäbe. Im Norden Großbritanniens und im Süden Italiens zeigte sich in den 1980er Jahren bereits eine entsprechende Differenzierung (Piattoni 2008, S. 74–76).

Delors wollte deshalb Kompensationsmechanismen für diese differenzierenden Auswirkungen des Binnenmarktes in der EU schaffen und reformierte die Strukturfonds. Nach dieser Reform waren die Prinzipien der Strukturfonds darauf angelegt, Fördermittel gezielt, konzentriert, dem Subsidiaritätsprinzip folgend, und partnerschaftlich zu organisieren (Piattoni 2010, S. 107). Diese Prinzipien hatten erhebliche praktische Auswirkungen. *Subsidiarität* bedeutet, dass die Politik auf den subnationalen Ebenen (d. h. den Regionen) umgesetzt wird, während die Aufsicht bei der Kommission liegt. *Additionalität* meint praktisch, dass Strukturfondsmittel nur dann fließen, wenn die jeweiligen regionalen und lokalen Akteure eine Gegenfinanzierung erbringen. Das *Partnerschaftsprinzip* beinhaltet, dass Regionen in die Gestaltung der Strukturfonds-Programme einbezogen werden, und zwar sowohl in deren Konzeption als auch in die Umsetzung.

Diese Prinzipien und Delors Reform führten insgesamt zu einer Reihe von Veränderungen von Rollen und Machtpositionen der Akteure im Mehrebenensystem, die unten ausführlich diskutiert werden. Um dem Integrationsprozess neue Anstöße zu geben, bildete Delors eine Multi-Level Koalition aus Regionen und Kommission: So war es für die Umsetzung der Strukturpolitik nicht zwingend

nötig, die subnationale Ebene einzubeziehen, die Kommission tat es aber – zum einen mit dem Ziel, die regionale Entwicklung zu optimieren und die negativen Folgen der Schaffung des gemeinsamen Marktes einzugrenzen und zum anderen, um implizite Politikziele wie die Stärkung von Regionen und Zivilgesellschaft besser zu erreichen (Piattoni 2008, S. 83, 2010, S. 104–131).

Im Ergebnis erreichte Delors auch, dass das Budget der Strukturfonds erheblich ausgebaut wurde, und zwar von 7 Mio. Ecu (der damaligen Rechnungseinheit der EG) 1988 sukzessive auf 18,2 Mio. Ecu 1993 und 30 Mio. Ecu 1999. 1986 hatte der Anteil am Haushalt noch bei 9 % gelegen (Piattoni 2010, S. 104). Ab 1999 sowie in den mehrjährigen Finanzrahmen 2007–2013 und 2014–2020 entfielen über ein Drittel des Gesamthaushaltes der EG bzw. der EU auf die Strukturfonds. Bis heute hat die Strukturpolitik in etwa den gleichen Anteil am EU-Haushalt beibehalten. Der Mehrjährige Finanzrahmen für die Jahre 2014–2020 umfasst zwar, anders als das EP es angestrebt hatte, nur 960 Mrd. € (die EU-Kommission hatte 1045 Mrd. € vorgeschlagen, das EP forderte 1060 Mrd. €) – die deutsche Bundeskanzlerin und der damalige britische Premierminister hatten sich mit ihren Kürzungsvorschlägen durchgesetzt. Jedoch entfallen auf die Strukturpolitik 325 Mrd. € (zuvor waren es 355 Mrd. € im mehrjährigen Finanzrahmen 2007–2013), also nach wie vor etwa ein Drittel des Gesamtbudgets. Die fünf Fonds (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Europäischer Sozialfonds, Kohäsionsfonds, Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes, Europäischer Fischereifonds) firmieren künftig unter „Europäische Struktur- und Investitionsfonds“ (ESI Fonds; Lange 2013). Strukturfonds bewegen also große finanzielle Summen.

Der Politikzyklus der Strukturfonds mit seiner in der EU-Politik relativ starken und systematischen Mitwirkung von Regionen und Zivilgesellschaft ist Ergebnis dieser Reform der Strukturpolitik in den 1980er Jahren. Nun soll in Kürze vorgestellt werden, welche Prinzipien, Akteure und Ebenen in der EU-Strukturpolitik zusammenspielen. Politikformulierung und -umsetzung in der Strukturpolitik erfolgen in folgenden Schritten (vgl. Europäische Kommission 2017):

1. Nachdem sich Europäischer Rat und Europäisches Parlament auf einen mehrjährigen Finanzrahmen der EU geeinigt und diesen verabschiedet haben, kann die Kommission auf dieser Grundlage ein Programmkonzept für die Strukturfonds vorschlagen. Dieses wird mit Rat und EP abgestimmt und von diesen verabschiedet.
2. Auf dieser Grundlage entwickelt die Kommission nationale Programme unter Einbeziehung der nationalen Regierungen und der Regionen. Grundlage ist

ein Beratungsprozess zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten. Jeder Mitgliedstaat erstellt den Entwurf einer Partnerschaftvereinbarung, in der die Strategie des Landes dargestellt und eine Liste von Programmen vorgeschlagen wird. Darüber hinaus schlagen die Mitgliedstaaten operationelle Programme vor, die sich auf Gruppen von Staaten, Staaten oder Regionen beziehen können. In Deutschland ist eine Besonderheit, dass bereits in dieser Phase die Bundesländer einbezogen werden.

3. Die Kommission verhandelt dann mit den nationalen Behörden über den endgültigen Inhalt der Partnerschaftvereinbarung und über die einzelnen Programme. Die Programme zeigen, welche Prioritäten das betreffende Land bzw. die Regionen oder der Bereich für die internationale Zusammenarbeit setzen. Arbeitnehmer, Arbeitgeber und die Organe der Zivilgesellschaft können sich an der Planung und Verwaltung der operationellen Programme beteiligen.
4. Die Programme werden von den Mitgliedstaaten und ihren Regionen umgesetzt. Diese Aufgaben werden von den Regierungen oder Verwaltungen in den jeweiligen Staaten oder Regionen organisiert.
5. Die Umsetzung erfolgte durch mehrere Hunderttausend Modellprojekte, die zumeist auf lokaler Ebene ablaufen. Aufgabe der Regionen ist deren Auswahl, Überwachung und Bewertung.
6. Die Kommission stellt die Mittel bereit, mit denen die Mitgliedstaaten ihre Programme finanzieren können, und zahlt jedem Staat die bescheinigten Ausgaben aus. Sie überwacht gemeinsam mit dem betreffenden Staat die jeweiligen Programme. Sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten erstellen während des Programmzeitraums Berichte. Deren Grundlage ist unter anderem die Evaluation der Modellprojekte.

Mit diesen Steuerungsstrukturen hatte Delors eine Reihe von Zielen erreicht. Nicht nur waren die Regionen als Akteure auf Ebene der EU offiziell angesiedelt worden – in einigen Staaten wurden Regionen überhaupt erst geschaffen, wo sie vorher nicht existiert hatten. Die Europäische Kommission bezog die Regionen dann in die Planung und Umsetzung der Strukturfonds explizit ein. Dies hatte, wie Piattoni ausführlich diskutiert, erhebliche verändernde Effekte auf die Beziehungen und die Machtgefälle zwischen den verschiedenen Ebenen des EU-Mehrebenensystems und brachte grundsätzlich eine stärkere Rolle der Regionen auf EU-Ebene mit sich. Jedoch waren nicht alle Regionen einheitlich für die neuen Strukturen. So haben und hatten z. B. der deutschen Bundesländer eher eine kritische Haltung, da sie, die vorher eine im EU-Vergleich gegenüber anderen Regionen sehr starke Rolle hatten, nunmehr aber die Bundesregierung als Akteur in der Strukturpolitik an ihre Seite bekamen und demnach relativ an Einfluss verloren (Piattoni 2010, S. 108–130).

Strategisch wurde insgesamt dennoch erstens die Rolle der Nationalstaaten in der Strukturpolitik reduziert und die der Regionen sowie der Kommission gestärkt. Die europäischen Regionen konnten nun stärker zur Policy-Gestaltung beitragen – jedoch nicht zwangsweise in dem Sinne, dass ihre Rolle und ihr Einfluss im Institutionensystem oder sogar in den Verfassungen der Mitgliedstaaten gestärkt worden war, denn dies wäre mit der Umverteilung von institutioneller Macht verbunden gewesen (Piattoni 2010, S. 129).

Auch lässt sich zweitens eine stärkere Rolle von zivilgesellschaftlichen Akteuren feststellen, die in den Monitoringausschüssen der Strukturfonds tätig sind, aber auch konkrete Modellprojekte umsetzen. Jedoch ist in den Monitoringausschüssen die Rolle der zivilgesellschaftlichen Akteure erkennbar schwächer als die der Regionen (Piattoni 2010, S. 120–125). Im Ergebnis der neuen Steuerungsstrukturen, so stellt Heinelt fest, ließen sich in den Strukturfonds oft Politiknetzwerke und eine horizontale und vertikale Fragmentierung der Politikprozesse feststellen (Heinelt 2008, S. 57).

Waren bzw. sind die Strukturfonds ein Erfolg? Es gibt kein ganz eindeutiges Ergebnis hierzu. Piattoni fasst zusammen, dass sie in einigen Staaten und deren Regionen in der Tat erhebliche Entwicklungsschübe angestoßen haben (Irland, Spanien, Portugal) die ohne die Strukturfondsgelder nur schwer vorstellbar seien. In Staaten wie Italien oder Griechenland seien die Ergebnisse dagegen eher enttäuschend. Zudem sei in der Tat überall die Entwicklung von neuen Steuerungsstrukturen zu diagnostizieren (Piattoni 2008, S. 89–90).

## **2.2.2 Offene und verdeckte Politikziele in der Strukturpolitik und die Rolle der Demokratieförderung**

Piattoni macht auf einen weiteren wesentlichen Aspekt aufmerksam: Strukturfonds haben nicht allein eine wirtschaftliche Funktion, sondern sie haben auch eine symbolische Funktion. Zudem gibt es offene und verdeckte Politikziele in der Umsetzung der Strukturfonds (Piattoni 2008, siehe Tab. 2.1).

Strukturfonds-Aktivitäten haben also in verschiedener Hinsicht das Ziel der Demokratieförderung im Blick. So ist das explizite Politikziel der Förderung der aktiven Bürgerschaft (*active citizenship*) in der EU unmittelbar der Demokratieförderung zuzuordnen. Primär ist dabei die Absicht, das Demokratiedefizit der EU zu verringern. Hinzu kommen symbolische Aspekte, die dazu beitragen können, Bürger/innen und Zivilgesellschaft EU-bezogen zu aktivieren: So wird bei allen durch Strukturfonds finanzierten Aktivitäten das Logo der EU zwingend

**Tab. 2.1** Explizite und implizite Politikziele in den Strukturfonds. (Quelle: Piattoni 2008, S. 77, eigene Übersetzung)

| Explizite Politikziele | Implizite Politikziele                                      |
|------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Freier Handel          | Frieden sichern                                             |
| Harmonisches Wachstum  | Die Effekte des Binnenmarktes abfedern                      |
| Integration            | Ökonomische Ungleichgewichte kompensieren                   |
| Kohäsion               | Schaffung der Währungsunion unterstützen                    |
| Subsidiarität          | Interinstitutionelle Beziehungen in der EU umgestalten      |
| Additionalität         | EU-Haushalt nicht überfrachten                              |
| Partnerschaft          | Demokratiedefizit reduzieren                                |
| Eigentum               | Verwaltungsstrukturen verbessern                            |
| Aktive Bürgerschaft    | Demokratiedefizit reduzieren                                |
| Nähe                   | Osterweiterung erleichtern                                  |
| Wettbewerbsfähigkeit   | Neue Anstöße für den Europäischen Integrationsprozess geben |

verwendet, was symbolisch Identifikation erzeugen soll. Bürger/innen und Teilnehmende an den Programmen erkennen so, dass die Aktivitäten, von denen sie gerade profitieren, von der EU teilfinanziert werden. Die Befunde der Forschung zur europäischen Identitätskonstruktion haben klar gezeigt, dass es genau solche positiven Alltagserfahrungen sind, die Identifikation mit der EU verstärken (siehe dazu im Detail Wiesner 2014, S. 55–60). Eine Reihe von EU-Förderprogrammen und lokalen Modellprojekten zielt deshalb explizit darauf, Bürger/innen und Zivilgesellschaft EU-bezogen politisch zu aktivieren (Mäkinen 2014).

Zudem lassen sich verschiedene der weiteren Prinzipien der Strukturfonds (Subsidiarität, Additionalität, Partnerschaft) wie oben beschrieben ebenfalls dem Ziel der Demokratieförderung zuordnen. Die Strukturfonds können und sollen demnach das EU-Demokratiedefizit dadurch reduzieren, dass sie zivilgesellschaftliche Organisationen und Bürger/innen einbeziehen. Dies wurde auch im Weißbuch „Europäisches Regieren“, das die EU-Kommission 2001 veröffentlichte, zum EU-Politikziel erklärt: Das Weißbuch nennt Bürger/innen und Zivilgesellschaft als zentrale Kanäle für die Reduzierung des Demokratiedefizits (Europäische Kommission 2001). Die lokale Ebene ist dabei die Ebene der Umsetzung; mithin kann also auch lokale Demokratieförderung und die Förderung lokaler zivilgesellschaftlicher Organisationen als implizites Politikziel der Strukturfonds betrachtet werden.

Schließlich wirken auch die eher auf Wirtschaftsentwicklung und Binnenmarkt orientierten Politikziele auf Demokratieförderung hin. Die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Regionen und die Reduzierung von regionalen Strukturgefallen wird in zahlreichen Förderprogrammen insbesondere des ESF (siehe hinten) umgesetzt, die auf arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Maßnahmen zielen. Beschäftigungs- und qualifizierungspolitische Programme wirken auf die Schaffung besserer Bedingungen zur sozialen und ökonomischen Teilhabe an der Gesellschaft (Arbeitsmarkt, Qualifikation, Bildung) hin, und damit auch auf gelingende gesellschaftliche Integration und die Reduzierung von sozialen Ungleichheiten. Dies verbessert wiederum die Voraussetzungen für funktionierende Demokratie.

Dies könnte potenziell sogar zur Umkehrung einer Tendenz in der politischen Partizipation beitragen, die in Abschn. 4.5 diskutiert wird: Aktuelle Ergebnisse der Partizipationsforschung zeigen, dass ärmere und weniger gebildete Gesellschaftsschichten signifikant weniger politisch partizipieren. Dies gefährdet das demokratietheoretische Ziel der Gleichheit (Merkel 2014), da im Ergebnis besser Gebildete und Wohlhabendere stärkeren Einfluss auf die Auswahl der politischen Repräsentanten haben. Da als Ursache für die sinkende Partizipation dieser Gruppen ihre innerliche und faktische Distanzierung von der so genannten „Mehrheitsgesellschaft“ angenommen wird, lässt sich umgekehrt argumentieren, dass eine bessere wirtschaftliche Integration sowie eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt auch eine bessere gesellschaftliche Integration und somit eine Reintegration in die „Mehrheitsgesellschaft“ mit sich bringen könnte. Eine potenzielle Folge könnte dann ein Rückgang der Unterschiede in politischer Beteiligung sein. Inwieweit die Ergebnisse der Untersuchung der in diesem Band vorgestellten Projekte zur Förderung und Aktivierung benachteiligter Stadtteile und Personengruppen tatsächlich auf einen solchen positiven Effekt hindeuten, wird in Kap. 10 diskutiert.

### **2.2.3 Weiterführende Diskussion: Nationale Förderprogramme, Kommunen und MLG**

In diesem Buch wird die Debatte um *Multi-Level-Governance* in vierfacher Hinsicht weitergeführt. Erstens wird die *demokratiepolitische Rolle von MLG-Arrangements* betrachtet, und zwar insbesondere im Hinblick auf das oben diskutierte implizite Politikziel der lokalen Demokratieförderung. Zweitens wird argumentiert, dass sich die beschriebenen Dynamiken zwischen den verschiedenen Ebenen und Akteuren im MLG-Konzept auch als interpretative und analytische

Folie für die Betrachtung *nationaler Förderprogramme* im Mehrebenensystem betrachten lassen – hier konkret: das Bund-Länder-Programm „*Soziale Stadt*“. In ähnlicher Weise wie in der Strukturpolitik wirken hier Bund und Länder bei der Ausgestaltung und der Umsetzung zusammen, wobei der Bund in Vielem (z. B. Monitoring, Konsultationen etc.) die Rolle übernimmt, die die EU-Kommission in der SP innehat. Die Bundesländer haben die Rolle der Regionen inne, und die konkrete Umsetzung erfolgt in den Kommunen.

Dabei nutzen nationale und regionale Regierungen insbesondere ihre Möglichkeiten der Ausgestaltung von ESF-Programmen dazu, das Politikziel der Demokratieförderung zu verfolgen. In deutschen ESF-Programmen wie „*LOS-Lokales Kapital für Soziale Zwecke*“ oder dem in diesem Buch in zwei Beispielen untersuchten Programm „*XENOS-Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort*“ für Stadtteile im Programm „*Soziale Stadt*“ wurden ESF-Mittel von Bund und Ländern genutzt, um lokale Akteure, und zwar nicht nur Kommunen, sondern auch NGOs, gezielt in der Stärkung lokaler Demokratie und Wirtschaft zu unterstützen.

Drittens wird die *lokale Umsetzungsebene* explizit in den Blick genommen. Diese Ebene der konkreten Politikumsetzung vor Ort ist zwar vielfach untersucht, denn fast alle der entsprechenden Projekte werden evaluiert. Bislang wurden jedoch diese Ergebnisse nur selten an die theoretische und konzeptionelle Diskussion um MLG rückgekoppelt. Die lokale Ebene steht bei den bestehenden theoretischen und empirischen Zugängen zu MLG, die am ausführlichsten und konkretesten bei Piattoni entwickelt sind, nur am Rande im Fokus. Wieso hier eine Lücke besteht, ist unklar – möglicherweise liegt dies in einer praktischen Trennung von angewandter Forschung (Evaluation) und eher theoriebezogener Forschung begründet. Jedoch ergeben die umfassenden empirischen Ergebnisse zur konkreten Politikumsetzung vor Ort einen reichen Fundus an Material, der auch zur Theoriebildung genutzt werden sollte.

Dies ist nicht zuletzt deshalb von Interesse, weil die Strukturfonds-Aktivitäten derjenige Politikbereich sind, in dem die EU am konkretesten und explizitesten direkt mit Bürger/innen in Kontakt kommt und Policies stark selbst bestimmt. Während die meisten anderen EU-Politiken (mit Ausnahme der Sparmaßnahmen in der Finanzkrise, die ein Sonderfall sind und hier nicht diskutiert werden können, siehe dazu Wiesner 2016) ausschließlich durch die nationalen Regierungen und Behörden umgesetzt werden, hat die EU als politische Ebene in der Umsetzung der Strukturpolitik einen vergleichsweise sehr großen Einfluss und damit direkten Zugang zu den Bürger/innen.

Der vorliegende Band wird sich viertens und wie beschrieben vor allem auf die Ebene dieser Projekte konzentrieren und vier *Modellprojekte empirisch und vergleichend* mit Blick auf Ziele, Zielgruppen, Zielerreichung, Umsetzung, Organisation,

Erfolgsfaktoren und Hindernisse betrachten. Ein Ziel ist dabei, die Rolle lokaler Modellprojekte im eben diskutierten MLG-Setting der Strukturpolitik zu betrachten und weiterführende Schlussfolgerungen dazu abzuleiten, und damit die Ergebnisse für die Theorie- und Konzeptbildung zu *Multi-Level-Governance* und Demokratieförderung fruchtbar zu machen.

---

## 2.3 Lokale Demokratie

Was „Demokratie“ genau ist, ist in der politischen Theorie und der Politikwissenschaft seit jeher umstritten. Demokratie ist eines jener Kernkonzepte, die in unterschiedlichen Theorien und Ansätzen jeweils unterschiedlich verstanden werden – das Panorama reicht hier von stark- und direktdemokratischen Modellen zu minimalistischen Demokratiedefinitionen. In den meisten politikwissenschaftlichen Teildisziplinen ist jedoch eine Form repräsentativer Demokratie gemeint, wenn von „Demokratie“ die Rede ist. Entsprechend bezieht sich im politikwissenschaftlichen Sprachgebrauch der Begriff „Lokale Demokratie“ zum einen auf die in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich sehr wichtige kommunale Demokratie mit ihren Kommunalparlamenten, Bürgermeistern, Magistraten, Ortsbeiräten und mit der kommunalen Verwaltung (für eine Übersicht siehe Bogumil und Holtkamp 2013).

Wenn im Folgenden von lokaler Demokratie die Rede ist, stehen aber eher andere Themenbereiche und Akteure im Vordergrund: Förderung der lokalen Demokratie meint immer auch Aktivierung und Förderung lokaler Gemeinwesen. Dieser Ansatz folgt dem Konzept des „making democracy work“ (Putnam 1994) – Robert Putnam analysierte in seinem gleichnamigen Buch, dass und wie eine funktionierende Zivilgesellschaft überhaupt erst die Grundlage für funktionierende repräsentativ-demokratische Institutionen und Verfahren ist. Insofern lässt sich argumentieren, dass eine Förderung der Zivilgesellschaft an der Basis der Demokratieförderung ansetzt und somit grundlegender, als es eine Förderung lokaler repräsentativ-demokratischer Institutionen alleine tun könnte.

Alle Bewohner/innen einer Stadt oder eines Stadtteils sind dabei Teil lokaler Gemeinwesen. Zudem sind sie oftmals Teilnehmer/innen und oft auch explizite Zielgruppe von verschiedenen direkten und indirekten Aktivitäten zur lokalen Demokratieförderung in allen oben genannten Perspektiven, auf die Förderprogramme zielen: der Förderung der aktiven Bürgerschaft, der Demokratieförderung durch Einbeziehung der Zivilgesellschaft (deren Teil auch Personen ohne Staatsangehörigkeit sind), und schließlich auch der Stärkung der Gemeinwesen durch soziale Integration im Rahmen von Beschäftigungsförderung, Bildung und

Qualifizierung. Die Förderprogramme zielen dabei mit ihrer Ausrichtung auf die Beteiligung breiter Akteurskreise eher darauf, lokale Gemeinwesen und Zivilgesellschaften zu stärken, als auf die Einbeziehung der klassischen Kanäle der Kommunalpolitik.

Damit ist auch ein Spannungsverhältnis eröffnet, das vor allem in Kap. 9 thematisiert werden wird. In den Kommunen und ihren Stadtteilen leben zahlreiche Personen, die nicht im formalen Sinne „Bürger/innen“, d. h. Staatsbürger/innen sind, da sie nicht die deutsche Staatsangehörigkeit innehaben. Diese ist aber Voraussetzung für Partizipation in den meisten formalen Strukturen der repräsentativen Demokratie auch auf lokaler Ebene. Eine Ausnahme gibt es nur für EU-Bürger/innen, die das Wahlrecht bei Kommunalwahlen haben, wenn sie länger als drei Monate in einem anderen EU-Staat leben (Wiesner 2007).

Während also die lokale Zivilgesellschaft und lokale Gemeinwesen per se erst einmal alle Mitglieder eines Gemeinwesens umfassen, ohne auf das formale Kriterium der Staatsangehörigkeit zu rekurrieren, sind zahlreiche ihrer Mitglieder – Menschen mit Migrationshintergrund, die nicht deutsche Staatsangehörige sind – von den formalen Mechanismen lokaler repräsentativer Demokratie ausgeschlossen. Dennoch aber sind sie Bewohner/innen ihrer Kommunen und ihrer Stadtviertel und damit Teil der lokalen Gemeinwesen. Dies führt auch immer wieder zu konkreten Konflikten, die in Kap. 9 thematisiert werden.

### 2.3.1 Zivilgesellschaft und Soziales Kapital

Was aber meint „Förderung der Zivilgesellschaft“ konkret? Die politikwissenschaftliche Debatte um die Zivilgesellschaft hat in den letzten 25 Jahren eine Reihe von Beiträgen auch in deutscher Sprache hervorgebracht, deren zentrale Argumente so zusammengefasst werden können (siehe dazu etwa Cohen 1994; Putnam 1994, 2000; Klein 2001; Klein et al. 2004): Der Begriff Zivilgesellschaft bezeichnet zunächst sehr allgemein die gesellschaftlichen Aktivitäten, die außerhalb staatlicher Institutionen stattfinden. Genauer kann sie beschrieben werden als Raum gesellschaftlicher Selbstorganisation zwischen Staat, Markt und Privatleben, als Sphäre der sozialen Beziehungen, Vereine, Gruppen, Nichtregierungsorganisationen und mehr oder weniger institutionalisierten Initiativen sowie als Raum der öffentlichen Debatte und Diskussion. Die Zivilgesellschaft, also die Aktivität von Menschen in Vereinen, Gruppen, Initiativen, für den Stadtteil, in Debatten oder Foren, wird dabei als Basis einer funktionierenden Demokratie angesehen. Es wird auch argumentiert, dass die Zivilgesellschaft zu Erneuerung hergebrachter demokratischer Institutionen und Mechanismen beitragen kann. In Zeiten, in

denen Wahlbeteiligung und Zufriedenheit mit etablierten Institutionen stetig sinken, richtet sich die Hoffnung auf eine größere Attraktivität zivilgesellschaftlicher Assoziationen und Akteure – einerseits als Quelle zur Erneuerung der staatlichen Institutionen, andererseits als Alternative dazu. Schließlich gibt es auch Argumentationen, die betonen, dass die Zivilgesellschaft die Fähigkeiten zur Lösung von Problemen hat, die staatliche Institutionen nicht bewältigen können. Aus dieser Sichtweise sind lokal angelegte, selbst organisierte Assoziationen besser in der Lage, adäquate Lösungen für lokale Probleme zu ermöglichen.

Aktivierung, Beteiligung und zivilgesellschaftliche Aktivitäten im weitesten Sinne haben also demnach positive Effekte für Demokratien und Gemeinwesen. Diese sind jedoch kaum quantifizierbar. Als Sammelbegriff für die positiven Effekte wird daher oftmals der Ausdruck „*Soziales Kapital*“ genutzt. „*Soziales Kapital*“ ist, vereinfachend gesagt, das, was entsteht, wenn Menschen mit Menschen Beziehungen pflegen. Dadurch befriedigen sie nicht nur ihre sozialen Bedürfnisse, sondern gleichzeitig stellt dieses soziale Kapital auch eine Ressource dar, die die Lebensbedingungen der gesamten Gemeinschaft verbessern kann.

Soziales Kapital, wie es klassisch von Pierre Bourdieu (1983) und dem bereits zitierten Robert Putnam diskutiert wurde, kann also beschrieben werden als der Wert sozialer Netzwerke und sozialer Kontakte, der die Produktivität von Individuen oder Gruppen beeinflusst. Es hat somit eine individuelle oder private und eine kollektive oder öffentliche Dimension. Beispiele für „soziales Kapital“ sind im Alltagsleben Kooperationsbereitschaft, Freundschaft oder Kameradschaft, Mitleid und Fürsorge und grundsätzlich soziale Beziehungen zwischen den Individuen und Familien, die eine soziale Einheit bilden. Die neuere Forschung zum Sozialkapital zielt darauf, es auch empirisch zu operationalisieren und messbar zu machen (Gabriel 2002; Westle und Gabriel 2008).

Putnam hat eine konzeptionelle und auch empirische Verknüpfung zwischen menschlichen Beziehungen, der Entstehung von „*Sozialem Kapital*“ und dem Zusammenhalt beziehungsweise dem Funktionieren von Gesellschaften hergestellt: Die Existenz und die Verbreitung von zivilgesellschaftlichen Organisationen oder Gruppen und Vereinen werden als wesentlicher Faktor für die Entstehung von sozialem Kapital betrachtet. Dieses bewirke zum einen ein besseres Regieren und zum anderen ein besseres Funktionieren von Gesellschaft und ihren Institutionen. Es geht Putnam also um den Zusammenhang von Zivilgesellschaft und Engagement im weitesten Sinn, und insbesondere von Engagement in Vereinen und Assoziationen, mit dem guten Funktionieren, der Entwicklung und dem Fortbestehen von Gesellschaft, gesellschaftlichen Institutionen und Prozessen und Demokratie im weitesten Sinn („*making democracy work*“; Putnam 1994, 2000).

### 2.3.2 Kooperative Prozesse in der lokalen Politik

In bestimmten Bereichen der lokalen Politik wird seit Langem angestrebt, Zivilgesellschaft und soziales Kapital aktiv zu stärken und zu nutzen. Die Kooperation mit freien Trägern, d. h. zivilgesellschaftlichen Organisationen, ist Standard im Bereich der *Sozialplanung* und *Jugendhilfe*. Insbesondere in benachteiligten Gebieten werden zudem seit vielen Jahren Methoden der *Gemeinwesenarbeit* angewandt, die dazu dienen sollen, die Bevölkerung zur Partizipation am sozialen, kulturellen und politischen Leben anzuregen. Aufsuchende Sozialarbeit, Workshops, Feste, Projekte, offene Sprechstunden und einige andere Instrumente gemeinwesenorientierter sozialer Arbeit sollen die Positionen der Bewohner/innen in anderen gesellschaftlichen und politischen Bereichen „hörbar“ machen (Alisch 1999, 2001) und insofern der Ausbildung der lokalen Demokratie und Zivilgesellschaft dienen. Dies soll auch dazu beitragen, die echte oder vermeintliche Kluft zu schließen, die Menschen in benachteiligten Stadtteilen von der lokalen oder gesamtstädtischen Gesellschaft trennt.

Aber auch in anderen Bereichen der lokalen Politik werden partizipative Formen der Bürgerbeteiligung und/oder Politikformulierung genutzt. Die Beteiligung von Akteuren vor Ort hat eine lange Tradition. Eine der ersten Formen der Einbeziehung breiter Akteurskreise waren beispielsweise Anhörungen zur Bauleitplanung und Sanierungsprogramme im Bereich der *Stadtplanung*. Bürger/innen und andere gesellschaftliche Akteure sollten an Planungsprozessen beteiligt werden, etablierte Modelle der Partizipation wurden dafür nicht als ausreichend betrachtet. Das Konzept der kooperativen Planung zielte damit auf eine Veränderung klassischen lokalen Regierens durch partizipative Prozesse, die Bürger/innen im Vorfeld der Entscheidungsfindung einbeziehen. So sollte ein funktionierendes Zusammenspiel zwischen Politik, Verwaltung, Bürger/innen und Zivilgesellschaft erreicht werden. Dies sollte zum einen den Veränderungen in Struktur und Gesellschaft Rechnung tragen, die in den Städten durch sozialen und sozialräumlichen Wandel und wachsende soziale Segregation stattfanden. Zum anderen sollte damit die „Verfahrensschwerfälligkeit“ (Wentz 1992, S. 14) der kommunalen Verwaltungen entschärft und Bürger/innen besser eingebunden werden. Bezeichnet wird dies als „neue Planungskultur“ (Selle 1992, S. 23).

In den letzten Jahren haben sich entsprechende Verfahren auch in vielen anderen Politikbereichen und insbesondere auch bereichsübergreifend entwickelt, so etwa Runde Tische, Bürgerforen und Mediationsverfahren auf lokaler Ebene. Für die lokalen Körperschaften gibt es eine Reihe von Gründen, partizipative Elemente in ihr Handeln aufzunehmen. Es werden breite Akteurskreise eingebunden, und zwar auch politisch und strategisch wichtige Partner (z. B. Investoren).

Auch kann der Sachverstand kundiger verwaltungsexterner Personen einbezogen werden. Schließlich können viele Projekte ohne breite Kooperationen zwischen Verwaltung und freien Trägern nicht umgesetzt werden (siehe dazu ausführlich Evers et al. 2004). Weiterhin können auch bei sinkenden finanziellen Mitteln diese Verfahren der zunehmenden gesellschaftlichen Fragmentierung gerecht werden. Durch den Einsatz von kooperativen Verhandlungs- und Beteiligungsmodellen (Planungsworkshops, Mediationsverfahren etc.) soll gewährleistet werden, dass Planungsvorhaben im Konsens aller Betroffenen umgesetzt werden (auch, um einen eventuellen Widerstand zu verhindern). Empirische Befunde bestätigen dies: Die Ergebnisse sind durch Beteiligung der Betroffenen zielgenauer und meist nachhaltiger, die Zufriedenheit der Beteiligten steigt, die Ergebnisse finden breitere Zustimmung und der Grad der Umsetzung von Projekten verbessert sich (Parry et al. 1992, S. 281; Folz 1991; Wheeland 1993).

Partizipative Verfahren wie die genannten weisen jedoch einige praktische Schwierigkeiten auf. Jenseits von einem oberflächlichen Beharren auf der Bedeutung der Zivilgesellschaft müssen reale Anstrengungen unternommen werden, die erstens benachteiligte Personen und Gruppen einbinden können, und die zweitens Akteuren der Zivilgesellschaft reale Mitsprachemöglichkeiten eröffnen. Die Verwaltung muss möglicherweise ihre Rolle ändern oder in gewissem Ausmaß Macht abgeben. Vereinfacht gesagt: Die Existenz verschiedener Vereine in einem Stadtteil bedeutet nicht ohne weiteres, dass die Wahlbeteiligung steigen wird; und ebenso führt die Existenz dieser Vereine nicht notwendigerweise dazu, dass deren Umgang und der der Bürger/innen miteinander sich verbessert.

---

## Literatur

- Alisch, Monika. 1999. Soziale Stadtentwicklung als Politik mit neuer Qualität. In *Entwürfe für eine soziale Stadt*, Hrsg. Thomas Mirbach, 153–168. Amsterdam: GIB Verlag Fakultas-Imprint.
- Alisch, Monika, Hrsg. 2001. *Sozial-Gesund-Nachhaltig*. Opladen: Leske + Budrich.
- Bache, Ian, und Matthew V. Flinders. 2004a. Conclusions and implications. In *Multi-level governance*, Hrsg. Ian Bache und Matthew V. Flinders, 195–206. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Bache, Ian, und Matthew V. Flinders. 2004b. Themes and issues in multi-level governance. In *Multi-level governance*, Hrsg. Ian Bache und Matthew V. Flinders, 1–11. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Benz, Arthur. 2009. *Politik in Mehrebenensystemen*, 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.

- Bogumil, Jörg, und Lars Holtkamp. 2013. *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung: Eine praxisorientierte Einführung*. (Schriftenreihe/Bundeszentrale für Politische Bildung 1329). Bonn: Bundeszentrale für Polit. Bildung.
- Bourdieu, Pierre. 1983. Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In *Soziale Ungleichheiten* (Soziale Welt, Sonderband 2), Hrsg. Reinhard Kreckel, 183–198. Göttingen: Schwartz.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 2016. EU-Kohäsions- und Strukturpolitik. <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Europa/Strukturfonds/eu-kohaesions-und-strukturpolitik.html>. Zugegriffen: 13. Juni 2017.
- Cohen, Jean L. 1994. *Civil society and political theory*, 1. Aufl. Cambridge: MIT Press.
- Conzelmann, Thomas. 2008. A new mode of governing? Multi-level governance between co-operation and conflict. In *Multi-level governance in the European Union. Taking stock and looking ahead*, 1. Aufl, Hrsg. Thomas Conzelmann und Randall Smith, 11–30. Baden-Baden: Nomos.
- DeBardeleben, Joan, und Achim Hurrelmann, Hrsg. 2007a. *Democratic dilemmas of multilevel governance: Legitimacy, representation and accountability in the European Union. Transformations of the state*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- DeBardeleben, Joan, und Achim Hurrelmann, Hrsg. 2007b. Introduction. In *Democratic dilemmas of multilevel governance: Legitimacy, representation and accountability in the European Union*, Hrsg. Joan v. DeBardeleben und Achim Hurrelmann, 1–14. Transformations of the state. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Europäische Kommission. 2001. Europäisches Regieren – Ein Weissbuch (KOM (2001) 428 endgültig). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=DE>. Zugegriffen: 22. Febr. 2017.
- Europäische Kommission. 2017. Regionalpolitik. Programmplanung und Umsetzung. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/de/policy/how/stages-step-by-step/](http://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/how/stages-step-by-step/). Zugegriffen: 22. Febr. 2017.
- Evers, Adalbert, Andreas Schulz, und Claudia Wiesner. 2004. Netzwerkanalyse und dialogische Begleitung. Endbericht zur HEGISS-Begleitforschung. [http://www.hegiss.de/he\\_download/Begleitforschung/Begleitforschung\\_04.pdf](http://www.hegiss.de/he_download/Begleitforschung/Begleitforschung_04.pdf). Zugegriffen: 30. Aug. 2010.
- Folz, David H. 1991. Recycling program design, management and participation: A national survey of municipal experiment. *Administration Review* 51 (3): 222–231.
- Gabriel, Oscar W. 2002. *Sozialkapital und Demokratie. Zivilgesellschaftliche Ressourcen im Vergleich*. Wien: WUV-Univ.-Verl.
- George, Stephen. 2004. Multi-level governance and the European Union. In *Multi-level governance*, Hrsg. Ian Bache und Matthew V. Flinders, 107–126. Oxford: Oxford University Press.
- Heinelt, Hubert. 2008. How to achieve governability in multi-level policymaking lessons from the EU structural funds and EU environment policy. In *Multi-level governance in the European Union. Taking stock and looking ahead*, Hrsg. Thomas Conzelmann und Randall Smith, 53–71. Oxford: Oxford University Press.
- Hix, Simon, und Bjørn K. Høyland. 2011. *The political system of the European Union*, 3. Aufl. The European Union series. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hooghe, Liesbet, und Gary Marks. 2001. *Multi-level governance and European integration*. Governance in Europe. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

- Jessop, Bob. 2004. Multi-level governance and multi-level metagovernance. In *Multi-level governance*, Hrsg. Ian Bache und Matthew Flinders, 49–74. Oxford: Oxford University Press.
- Klein, Ansgar. 2001. *Der Diskurs der Zivilgesellschaft politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung*. Opladen: Leske und Budrich.
- Klein, Ansgar, Kristine Kern, Brigitte Geissel, und Maria Berger, Hrsg. 2004. *Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration*, 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lange, Bernd. 2013. EU-Strukturfonds – das ist neu ab 2014. [http://www.bernd-lange.de/imperia/md/content/bezirkhannover/berndlange/niedersachsenunde/2013\\_11\\_11\\_nsgb\\_final.pdf](http://www.bernd-lange.de/imperia/md/content/bezirkhannover/berndlange/niedersachsenunde/2013_11_11_nsgb_final.pdf). Zugegriffen: 13. Juni 2017.
- Mäkinen, Katja. 2014. Constructing Europe as an area via EU documents on citizenship and culture. In *The meanings of Europe*, Hrsg. Claudia v. Wiesner und Meike Schmidt-Gleim, 130–43. London: Routledge.
- Merkel, Wolfgang. 2014. Is capitalism compatible with democracy? *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 8 (2): 109–128. doi:[10.1007/s12286-014-0199-4](https://doi.org/10.1007/s12286-014-0199-4).
- Papadopoulos, Yannis. 2008. Problems of democratic accountability in network and multi-level governance. In *Multi-level governance in the European Union. Taking stock and looking ahead*, Hrsg. Thomas Conzelmann und Randall Smith, 31–52. Baden-Baden: Nomos.
- Parry, Graint, George Moser, und Neil Day. 1992. *Political participation and democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, Guy B., und Jon Pierre. 2004. Multi-level governance and democracy: A Faustian bargain? In *Multi-level governance*, Hrsg. Ian Bache und Matthew V. Flinders, 75–89. Oxford: Oxford University Press.
- Piattoni, Simona. 2008. The development of the structural funds: A success story? In Thomas Conzelmann und Randall Smith, *Multi-level governance in the European Union. Taking stock and looking ahead*, 73–93. Baden-Baden: Nomos.
- Piattoni, Simona. 2009. Multi-level governance: A historical and conceptual analysis. *Journal of European Integration* 31 (2): 163–180. doi:[10.1080/07036330802642755](https://doi.org/10.1080/07036330802642755).
- Piattoni, Simona. 2010. *The theory of multi-level governance: Conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, Robert D., Hrsg. 1994. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. New York: Princeton Univ. Press.
- Putnam, Robert D., Hrsg. 2000. *Bowling alone*. New York: Simon & Schuster.
- Rosenau, James N. 2004. Strong demand, huge supply: Governance in an emerging epoch. In *Multi-level governance*, Hrsg. Matthew Bache und Ian Flinders, 31–48. Oxford: Oxford University Press.
- Selle, Klaus. 1992. Vom Planer zum Mittler. In *Planungskulturen*, Hrsg. Martin v. Wentz. Frankfurt a. M.: Campus.
- Tömmel, Ingeborg. 2014. *Das politische System der EU*, 4., überarb. u. erw. Aufl. Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft. München: Oldenbourg.
- Wentz, Martin. 1992. Sozialer Wandel und Planungskultur. In *Planungskulturen*, Hrsg. Martin Wentz, 10–21. Frankfurt a. M.: Campus.

- Westle, Bettina, und Oscar W. Gabriel. 2008. *Sozialkapital. Eine Einführung*, 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Wheeland, Craig M. 1993. Citywide strategic planning. *Social Forces* 53 (1): 61–72.
- Wiesner, Claudia. 2007. *Bürgerschaft und Demokratie in der EU*. Münster: LIT.
- Wiesner, Claudia. 2014. *Demokratisierung der EU durch nationale Europadiskurse? Strukturen und Prozesse europäischer Identitätsbildung im deutsch-französischen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Wiesner, Claudia. 2016. Gewaltenteilung und Demokratie in der EU-Finanzhilfenpolitik. In *Gewaltenteilung und Demokratie im EU-Mehrebenensystem*. Hrsg. Miriam Hartlapp und Claudia Wiesner. *Zeitschrift für Politikwissenschaft (Sonderheft)* 26:231–247. Wiesbaden: Springer VS.

Multi-Level-Governance und lokale Demokratie  
Politikinnovationen im Vergleich

Wiesner, C.

2018, XVII, 356 S. 12 Abb. in Farbe., Softcover

ISBN: 978-3-658-18976-1