

Zusammenfassung Workshop 4: „Schwer erreichbare Bevölkerungsgruppen“ – Was sind die Ursachen und welche Lösungswege ergeben sich für die Einbindung in Beteiligungsprozesse?

Andreas Bischof und Madlen Günther, TU Chemnitz

In diesem Workshop diskutierten wir, warum bestimmte Zielgruppen für Beteiligungsprozesse schwer bzw. nicht erreichbar sind, was dies überhaupt bedeutet und welche Konsequenzen damit verbunden sind. Wir erarbeiteten für ausgewählte Personengruppen und Gründe Möglichkeiten zur besseren Einbindung in Beteiligungsprozesse.

Bedeutung repräsentativer Partizipation

Wenn Beteiligungen in der Vergangenheit auch mit den dort häufig vertretenen Personengruppen funktioniert hat, worin liegt dann der Mehrwert, sich um noch vielseitigere Beteiligung zu bemühen?

Darauf konnten die Teilnehmenden direkt mit einer Steigerung der Akzeptanz von Entscheidungen und Prozessen entgegenen. Die Involvierung eines repräsentativen Querschnitts steigert die politische Legitimität der Projekte und fördert das Vertrauen in demokratische Prozesse. Eine größere Mitsprache hilft, soziale Spannungen, Unzufriedenheit sowie Misstrauen und damit politische Instabilität zu vermeiden. Weiterhin wurde die Berücksichtigung unterschiedlichster Bedürfnisse verschiedener Bevölkerungsgruppen und die Vielfalt von Meinungen als zentral angesehen, auch um eine gerechtere Verteilung von Ressourcen zu ermöglichen.

Vorteile einer breiten Beteiligungsgrundlage

A) Förderung von

- Akzeptanz der Maßnahmen
- Effizienz & Qualität von Entscheidungen
- Vertrauen in demokratische Prozesse
- politischer Legitimität
- gerechter Verteilung von Ressourcen
- Vielfalt von Meinungen & Bedürfnissen
- sozialer Teilhabe

B) Reduktion von

- Protest
- sozialen Spannungen, Unzufriedenheit, Misstrauen
- politischer Instabilität

Schwer erreichbare Bevölkerungsgruppen

Im nächsten Schritt identifizierten wir Personengruppen, die bei bisherigen Beteiligungsprozessen kaum bis gar nicht vertreten waren. In der Diskussion fiel als erstes auf, dass das Alter ein wesentliches Kriterium darstellte. So sind es oft junge Menschen, gerade Kinder und Jugendliche, aber auch ältere Menschen, deren Partizipation eine besondere Schwierigkeit beikommt. Auch mobilitätseingeschränkte oder immobile Personengruppen, die Beteiligungstermine nicht wahrnehmen können, stellen schwererreichbare Personen dar. Dies gelte ebenfalls für Menschen mit Behinderung, die mit verschiedensten Barrieren konfrontiert seien. Des Weiteren wurden Menschen mit geringem Bildungsniveau und sozioökonomisch Benachteiligte als unterrepräsentierte Gruppen identifiziert. Ähnliche Herausforderungen kommen in der Praxis auch auf Menschen mit Migrationshintergrund oder ethnische Minderheiten, die Deutsch nicht als Muttersprache sprechen, zu. Weitere unterrepräsentierte Gruppen sind Eltern, pflegende Angehörige oder Menschen, die Care-Arbeit leisten. Ferner, zu beachten seien Personen, die noch nie an demokratischen Prozessen beteiligt waren, die sich u.U. komplett außerhalb der Interaktion mit dem demokratischen System bewegen. Die Involvierung dieser Personengruppen könnte ähnliche Herausforderungen bereitstellen wie auch der Miteinbezug von ländlichen oder abgelegenen Bevölkerungsgruppen, religiösen Personen und Sucht- oder psychisch

Kranken. Eine zunächst paradox erscheinende Personengruppe, die ebenfalls identifiziert wurde, sind bereits Involvierte, die empfinden, sich schon genug beteiligt zu haben.

Abschließend wurde darüber diskutiert, ob die Benachteiligung dieser Personengruppen ein universelles Problem darstelle. Zum anderen wurde auch eine teilweise Kontextabhängigkeit festgestellt und vermutet, dass je nach Beteiligungsart der Schwerpunkt der schwer erreichbaren Bevölkerungsgruppen etwas anders liegen könnte. Nach Sammlung dieser verschiedenen Bevölkerungsgruppen fällt auf, dass die genannten Personen im Einzelnen zwar nur Minderheiten darstellen, sich zusammengenommen jedoch fast eine Mehrheit an partizipativ unterrepräsentierten Bevölkerungsanteilen ergibt.

Gründe für die Nichtteilnahme an Beteiligungsprozessen

Anschließend wurden die Teilnehmenden explizit nach Gründen für die schwere Erreichbarkeit oder das Fehlen jener Bevölkerungsgruppen gefragt. Da wurde als erstes gruppenunabhängig das Problem gesehen, dass viele Betroffene nicht rechtzeitig von dem Beteiligungsprozess erfahren oder ihnen die Relevanz des Projektes für sie persönlich erst nach der Umsetzung in vollem Umfang bewusst wird. Da dies in der Erfahrung der kommunalen Praxis ein häufiger Grund für Protest sei, ist es von zentraler Bedeutung, dass die Information über Planung und Partizipation die Betroffenen frühzeitig und in vollem Umfang erreicht. Dabei sprang direkt erneut die Organisation der Beteiligung bzgl. Zeit und Ort ins Auge, die für Menschen mit Zeitmangel die größte Herausforderung darstellen. Hinzu kommt oft, dass vor Ort dann keine Möglichkeiten zur Kinderbetreuung vorhanden sind.

Auf der anderen Seite gibt es Menschen, die in der Vergangenheit bereits negative Erfahrungen mit Beteiligungen gemacht haben oder mangelndes Vertrauen in die Wirksamkeit einer Beteiligung oder Institution haben. Misstrauen gegenüber politischen und gesellschaftlichen Institutionen ist ein zentraler Grund für das Fernbleiben von Partizipationsformaten.

Sammlung identifizierter schwer erreichbarer Bevölkerungsgruppen

- junge Menschen, ältere Menschen
- Migrant*innen / Ethnische Minderheiten
- Menschen ohne Internetzugang
- bildungsferne Milieus
- sozial Schwache / Sozioökonomisch Benachteiligte
- Menschen mit Behinderungen
- Menschen mit eingeschränkter Mobilität
- durch die Einladung nicht Erreichte
- bereits Involvierte
- ländliche oder abgelegene Bevölkerungsgruppen
- Strafgefangene
- Drogenabhängige / Suchtkranke
- (psychisch) Kranke
- religiöse Personen
- LGBTQ-Angehörige
- Familien / Eltern
- Care-Arbeit Leistende oder Pflegende
- Vielbeschäftigte
- Schichtarbeiter*innen

Sammlung potentieller Gründe für erschwerte Erreichbarkeit

- Misstrauen gegenüber politischen oder gesellschaftlichen Institutionen
- mangelndes Vertrauen in die Wirksamkeit
- unzureichende Information & mangelnde Transparenz
- Enttäuschung / schlechte Erfahrungen
- Vertrauen & Vertrautheit
- fehlendes Interesse / Desinteresse
- Annahme, nicht betroffen zu sein
- Annahme, dass eigener Beitrag nicht beachtenswert ist / nicht beachtet wird
- Zeitmangel & Lebensumstände
- keine Kinderbetreuung/ Mehraufwand bei Betreuung
- Verständnisgründe: Komplexität & Überforderung
- Wissen (Kontextwissen, Hintergrundwissen, Vorkenntnisse)
- Überzeugungen & Ideologien
- soziokulturelle Gründe
- kulturelle Barrieren / interkulturelle Kompetenzen
- soziale / psychologische Barrieren (Ängste)
- religiöse Gründe
- mangelnde Zugänglichkeit & Barrieren

Im Anschluss an die Sammlung potentieller Gründe kam bei einigen Teilnehmenden der Einwand zur Sprache, ob die zusätzliche Investition von Ressourcen zum Erreichen von Menschen für die Beteiligung in ausschließlich jedem Fall lohnenswert sei. Dieser Einwand bezog sich insbesondere auf Menschen, die die angebotenen Konzepte der Partizipation grundsätzlich ablehnen. Ein Einblick in die Praxis der Partizipationsorganisierenden zeigte, dass aufgrund der Schwierigkeit der Einbindung mancher Gruppen manchmal der Schluss entlastend erscheint, die Verantwortung bei den Personen selbst zu sehen. Es blieb offen, ob ein Mehr an Beteiligung auch ein Mehr an geeigneten Ergebnissen, Zustimmung und politischer Legitimität mit sich bringt.

Strategien zur Involvierung schwer erreichbarer Bevölkerungsgruppen

Im letzten Teil des Workshops sammelten wir Strategien, mit denen die diskutierten Bevölkerungsgruppen in Zukunft besser in Bürgerbeteiligungsprozesse involviert werden können. Dazu fanden sich kleinere Gruppen zusammen und erarbeiteten Möglichkeiten zur Förderung der Partizipation für verschiedene Personengruppen und Gründe. Die Gruppen fokussierten sich dabei entweder spezifisch auf eine bzw. mehrere Personengruppen oder Gründe für deren erschwerte Beteiligung, oder sie überlegten sich allgemein oder übergeordnet Maßnahmen.

Eine Gruppe nahm sich dem Problem der fehlenden Kinderbetreuung vor Ort an, das es vielen Eltern oder anderen Angehörigen erschwert bzw. unmöglich macht, an Beteiligungsformaten in Präsenz teilzunehmen. Eine erste Maßnahme, um jenen Menschen entgegenzukommen, die vergleichsweise schnell und günstig umzusetzen sei, ist das Angebot flexiblerer Uhrzeiten für die Veranstaltung. So könnte man sowohl Sorgetragenden ermöglichen, beispielsweise während der Schulzeit teilzunehmen, und gleichzeitig realistische Zeiten für andere Personengruppen abends oder am Wochenende bereitstellen. Eine weitere Möglichkeit ist, die Betreuung direkt vor Ort von eigener Seite zu stellen. Dies sei ebenfalls ziemlich schnell zu realisieren, es müssten nur zusätzliche Kosten getragen werden. Zur wirksamen Umsetzung dieser Maßnahme müsse die Kinderbetreuung zudem vorab in der Einladung angekündigt und der Bedarf abgefragt werden. Schließlich könne man die Partizipation für auf unterschiedlichste Weise organisatorisch Eingebundene durch eine Vervielfältigung und Flexibilisierung der Formate attraktiver gestalten. Dazu zählt beispielsweise das parallele Angebot von Vor-Ort-Beteiligungen mit Online- bzw. postalischen Formaten, aber auch die potentielle direkte Einbindung der Bürger:innen in die Organisation der Partizipation. Ebenfalls hilfreich sei die Örtlichkeit der Veranstaltung am Schauplatz des Geschehens, denkbar z.B. bei der Umgestaltung eines öffentlichen Raumes mit direkt betroffenen Anwohner:innen. Derartige Maßnahmen erfordern jedoch aus Sicht der Teilnehmenden neben zusätzlichen Kosten, die getragen werden müssen, auch einen hinzukommenden Zeitaufwand in der Planung.



Weiteres Beispiel für die Erarbeitung potentieller Strategien und deren Einordnung anhand von Aufwand bzw. Kosten und benötigter Zeit für immobile Personengruppen

Diese spezifischen und die generischen rechts nebenstehenden Strategien stellen natürlich nur einen Ausschnitt an möglichen und benötigten Lösungen dar. Aufgrund des begrenzten Umfangs des Workshops konnten nicht zu jedem Problemfeld umfassende Maßnahmensammlungen erarbeitet werden. Zukünftige Projekte könnten sich einer Fortführung der hier begonnenen Sammlung und Einordnung widmen.

Fazit

Insgesamt ergaben sich bei unserem Workshop in der Interaktion mit Vertreter:innen aus kommunaler Praxis, Wissenschaft und interessierter Öffentlichkeit vielfältige Erkenntnisse in Bezug auf schwer für Beteiligungsformate erreichbare Bevölkerungsgruppen. Zunächst haben wir uns die Bedeutung repräsentativer Partizipation noch einmal in mehreren Hinsichten vergegenwärtigen können. Anschließend konnten wir ein breitgefächertes Spektrum an potentiell schwer oder nicht erreichbaren Bevölkerungsgruppen identifizieren. Für deren erschwerte oder nicht gewährleistete Teilnahme konnten wir im nächsten Schritt zahlreiche, domänenübergreifende Gründe finden. Schließlich sammelten wir basierend darauf Strategien und Maßnahmen, um die Involvierung jener Personengruppen zu fördern und sicherzustellen. Eine Einordnung dieser Strategien hinsichtlich Kostenaufwand und benötigter Zeit verschaffte außerdem Einsicht in die Umsetzbarkeit einzelner Verbesserungsmöglichkeiten.

Sammlung möglicher Strategien zur Involvierung schwer erreichbarer Bevölkerungsgruppen

- digitale Barrieren abbauen: Informationsveranstaltungen & Bürgerbüros
- Dolmetscherdienste
- mehrsprachige & sprachunabhängige Formate (Fotos, Verortungen auf Karten)
- Gebärdendolmetschung / induktive Höranlagen
- Visualisierungen / Skizzen
- barrierefreie Websites & zugängliche Veranstaltungsorte
- Veranstaltungen abends / am WE
- kleinere, informelle Beteiligungen
- Interviews / repräsentative Umfragen
- Einbindung von Schulen / Unis / Ausbildungsbetrieben
- Beteiligung zu den Menschen bringen
- Übernahme von Fahrtkosten
- Kinderbetreuung
- Prozessdokumentation
- Erklärung wie Entscheidungen getroffen werden
- Feedback-Schleifen
- Ergebnisse sichtbar machen
- öffentliche Einrichtungen involvieren
- Vertrauenspersonen / Vermittler einsetzen
- Kampagnen zur politischen & sozialen Bildung
- Verankerung in der Politik
- langfristige statt punktuelle Einbindung

Offen geblieben ist eine genauere Betrachtung dessen, welche Bevölkerungsgruppen in welchen Kontexten und bei welchen Beteiligungsformaten im Detail besonders benachteiligt sind. Zukünftige Projekte könnten durch die gezielte Paarung individueller Personengruppen mit zentralen, kontextuellen Gründen und möglichen Strategien spezifische, anwendungsnahe Problemfelder identifizieren. Die Gründe für die Nichtteilnahme an Beteiligungsprozessen bleiben zudem genauer zuzuordnen. Handelt es sich im Einzelnen um individuelle, soziale, strukturelle oder politische Gründe und kann man die Ursachen anhand ihrer systematischen Verortung in eine Mikro-, Meso- bzw. Makroebene einordnen? Schließlich wird deutlich, dass die Erweiterung der Repräsentativität von Bürgerbeteiligungen immer mit der Investition zusätzlicher Ressourcen verbunden ist. Somit werden für jede Maßnahme zur Involvierung schwer erreichbarer Bevölkerungsgruppen auch Legitimationsgrundlagen für Entscheidungstragende benötigt. Diese sind jedoch mit den zahlreichen diskutierten Vorteilen einer breiteren Inkludierung aller Bevölkerungsanteile und den positiven Erfahrungswerten der Teilnehmenden zur Genüge gegeben.