

ENTWURF: Überblick zum Forschungsstand in der Beteiligungsforschung mit dem Fokus auf inklusiver Verfahrensgestaltung

INHALT

1. Problem und Aufgabenstellung	1
2. Unterrepräsentierte/Stille Gruppen und Gründe der Nicht-Beteiligung.....	2
2.1. Unterrepräsentierte/Stille Gruppen	2
2.2. Gründe der Nicht-Beteiligung.....	3
3. Lösungsansätze	4
3.1. Aufsuchende Beteiligung	4
3.2. Aspekte der Qualitätssicherung/sicherstellung von Verfahren	5
3.3. Ressourcen und Finanzierung.....	7
4. Zwischenfazit	7
5. Anhang:.....	8
5.1. Adressverzeichnis.....	8
5.2. Basisinformationen zur Milieuforschung	8
Quellenverzeichnis	10

1. PROBLEM UND AUFGABENSTELLUNG

Es gibt viele Wege für Bürger*innen, sich einzubringen, neben Wahlen bspw. durch Bürgerbeteiligung. Beteiligungsverfahren werden jedoch auch kritisiert, da sie teilweise politische und soziale Ungleichheit reproduzieren, statt die Möglichkeit demokratischer Teilhabe für alle Bürger*innen zu befördern. (Huth, 2018) In diesem Kontext ist es wichtig zu fragen, wer sind die Gruppen, die sich nicht beteiligen und aus welchen Gründen beteiligen sie sich nicht.

Oft dominieren ressourcen- und organisationsstarke Gruppen die Verfahren, ihre gesellschaftliche Dominanz steigt und bereits marginalisierte Gruppen werden weiter an den Rand gedrängt. (Rohr, Ehlert, Möller, Hörster, & Hoppe, 2017) Menschen, die nicht zu dieser sogenannten Basiselite gehören, fühlen sich dadurch oft nicht ernstgenommen oder unfair behandelt, wenn sie an Beteiligungsverfahren teilnehmen. Mittelschichtsfokussierte Verfahren bergen somit das Risiko, lokale Demokratie und den sozialen Zusammenhalt in den Städten zu schwächen mit der Folge drohender sozialer Ausgrenzung und steigender Resignation sowie politischer Abwendung der Betroffenen. (z.B. Öztürk 2011 in Kuder, 2016)

Aus diesem Grund ist es wichtig herauszufinden, wie die Inklusivität¹ von Beteiligungsverfahren erhöht werden kann, um der Entwicklung entgegen zu wirken. (Rohr, Ehlert, Möller, Hörster, & Hoppe, 2017)

2. UNTERREPRÄSENTIERTE/STILLE GRUPPEN UND GRÜNDE DER NICHT-BETEILIGUNG

2.1. UNTERREPRÄSENTIERTE/STILLE GRUPPEN

Basierend auf soziodemografischen Faktoren wie Herkunft, Geschlecht, Alter oder Bildungsgrad sowie die Zugehörigkeit zu sozialen Milieus, kommt eine Studie des IPGs (Institut für partizipatives Gestalten) zur folgenden Kategorisierung stiller Gruppen:

„meist unterrepräsentiert sind Migrant*innen, Menschen unter 30 Jahren, Menschen mit geringer formaler Bildung, Bewohner*innen sogenannter sozialer Brennpunkte und Menschen mit psychischen oder physischen Beeinträchtigungen.“ (Rohr, Ehlert, Möller, Hörster, & Hoppe, 2017)

Da soziodemografische Faktoren Grundorientierungen nicht einbeziehen, verweist Thomas Kuder vom vhw (vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.) darauf, dass soziale Milieus es ermöglichen, gesellschaftliche Vielfalt detaillierter darzustellen. (Orthmann, 2017)

Milieus werden über gemeinsame Werthaltungen und ähnliche Lebenswelten definiert. Die moderne Milieuforschung erleichtert den Umgang mit den zunehmend vielfältigeren Bedürfnissen individueller Menschen. „Denn Soziodemografische Zwillinge - Menschen gleichen Alters, ähnlicher sozialer Lage und gleicher Herkunftskultur, können völlig unterschiedliche Lebensentwürfe sowie Bedürfnisse haben“. (Orthmann, 2017)²

In die Analyse fließen Alltagseinstellungen zur Arbeit, zur Familie, zur Freizeit, zu Geld und Konsum ein. Die Sinus-Milieus rücken den Menschen und sein gesamtes lebensweltliches Bezugssystem ganzheitlich ins Blickfeld. (Sinus Institut)

Im Kontext der Frage, wer sich eher nicht an Partizipationsverfahren beteiligt, fallen vor allem das Milieu der **Prekären** und der **Konsumhedonisten** auf. Die Prekären stellen die um Orientierung und Teilhabe bemühte Unterschicht dar. Sie sehen sich selbst als Benachteiligte der Gesellschaft und haben Zukunftsängste sowie den Wunsch nach Konsum, Prestige und Anerkennung. Sie bemühen sich mitzuhalten, haben Ausgrenzungserfahrungen gemacht, die zu Verbitterung und Ressentiments führen können. (Sinus Institut)

Das Milieu der Konsumhedonisten bezeichnet die spaß- und erlebnisorientierte moderne Unterschicht/untere Mitte, die ihr Leben im Hier und Jetzt lebt. Unbekümmertheit, Coolness

¹ in diesem Kontext bezieht sich der Terminus nicht nur auf psychisch oder physisch benachteiligte Menschen, sondern alle, die sich noch nicht beteiligen

² Allgemeine Informationen zur Milieuforschung befinden sich im Anhang

sowie ein spontaner Konsumstil und die Orientierung an aktuellen Trends sind charakteristisch. (Sinus Institut)

2.2. GRÜNDE DER NICHT-BETEILIGUNG

Ein verbreiteter Grund der Nicht-Beteiligung sind bspw. abstrakte Themensetzungen bei Teilnahmeverfahren und Teilnahmeformate, die ausschließlich auf besser gebildete Menschen zugeschnitten sind. Sie zeichnen sich unter anderem durch eine komplizierte Sprache aus, die bereits in den Informationsmaterialien genutzt wird, dadurch wird sozial schlechter gestellten Bürger*innen bereits von vorne herein der Zugang zum Verfahren verwehrt und die einseitige Interessendurchsetzung der sozial besser Gestellten und Etablierten gefördert. Diese Sachverhalte lassen sich mit Befunden der vhw/Sinus – Trendstudie 2015 empirisch verdeutlichen. Eine Befragung zum generellen Interesse an der Bürgerbeteiligung ergab:

In sozial besser gestellten Milieus herrschte ein überdurchschnittlich großes Interesse an anspruchsvollen, moderierten Bürgerversammlungen, das einem unterdurchschnittlichem Interesse bei den sozial schlechter gestellten Milieus gegenüber stand. Diese Unzufriedenheit sozial schlechter gestellter Milieus mit Bürgerbeteiligungsverfahren geht mit dem Gefühl einher, sie seien in Bürgerveranstaltungen nicht willkommen und ihre Belange nicht von großem Interesse. Die konservativ-etablierte „Oberschicht“ ist mit der Bürgerbeteiligung zufrieden, während Menschen mit prekären Lebensbedingungen eher unzufrieden sind. Nur wenige der Liberal-Intellektuellen fühlten sich in Teilnahmeveranstaltungen nicht willkommen, entgegen dem Großteil der sozial schwächer gestellten Konsumhedonisten. Nicht zuletzt glauben über die Hälfte der meist jüngeren Konsumhedonisten und Menschen mit prekären Lebensbedingungen, dass sich niemand für ihre Belange interessiert. (Kuder, 2016)

Diese Ergebnisse bestätigen die Einschätzung des IPGs, dass vor allem jüngere, sozial schlechter Gestellte sowie Menschen mit Migrationshintergrund in der Bürgerbeteiligung unterdurchschnittlich vertreten sind und sich gegenüber den gesellschaftlich Etablierten benachteiligt fühlen. (Rohr, Ehlert, Möller, Hörster, & Hoppe, 2017)

Das IPG geht davon aus, dass niedrige Bildungsabschlüsse, ein geringes Einkommen, kulturelle Differenzen zum vorherrschenden Mainstream und besondere Teilhabebedürfnisse bedingt durch körperliche oder geistige Beeinträchtigungen die Beteiligungswahrscheinlichkeit verringern. Dieser ressourcenbasierte Erklärungsansatz begründet Nicht-Beteiligung durch die mangelnde Ausstattung von Gruppen mit sozialem, ökonomischem und kulturellem Kapital.

Heruntergebrochen ergeben sich daraus drei Hauptgründe für Nicht-Beteiligung:

1. **Aufgrund fehlender Ressourcen (weil sie nicht können)**
2. **Aufgrund mangelnden Interesses (weil sie nicht wollen, mangelndes politisches Interesse, fehlende Überzeugung etwas bewirken zu können)**
3. **Aufgrund mangelnder Zugänge (weil sie nicht gefragt werden, es fehlt ihnen an Möglichkeiten oder Zugang zu politisch aktiven Menschen)**

Armut, geringe Bildung und mangelnde soziale Integration bedeuten oft einen Mangel an Fähigkeiten sich zu artikulieren, zu organisieren, zu mobilisieren und durchzusetzen. Beteiligungshemmnisse auf verschiedenen Ebenen entstehen sowie Ohnmachtsgefühle und -erfahrungen, politisches Desinteresse, Apathie und Marginalisierung.

Ein weiterer Erklärungsansatz sieht kulturalistische Gründe im Vordergrund, da Beteiligungsverfahren in bestimmten Werte- und Normenkomplexen stattfinden, die der vorherrschenden gesellschaftlichen Gruppe entsprechen. (Rohr, Ehlert, Möller, Hörster, & Hoppe, 2017)

3. LÖSUNGSANSÄTZE

Grundlegend sind zwei Fragestellungen wichtig, zum einen muss aufsuchende Beteiligung stattfinden mit dem Fokus auf der Frage, wen erreicht man wie und zum anderen sollten folgende Grundsätze (3.2.) beachtet werden, um die Qualität des Verfahrens zu sichern sowie eine bedachte Auseinandersetzung mit zur Verfügung stehenden Ressourcen und Finanzen stattfinden muss.

3.1. AUFSUCHENDE BETEILIGUNG

Bei der aufsuchenden Beteiligung geht es vor allem darum Menschen in ihrer gewohnten Umgebung aufzusuchen und anzusprechen, um den Zugang zu den Verfahren zu vereinfachen. Wichtig sind dazu:

- **Qualitative und quantitative Netzwerkanalysen** der institutionellen Landschaften ermöglichen wichtige Einblicke. Welche Einrichtungen verfügen, über Zugänge zu welchen bestimmten Sozialgruppen und Milieus. Wer ist gut vernetzt und wer unterhält ein eigenes Teilnetzwerk oder ist gar nicht vernetzt. Diese Analysen ermöglichen konkrete Empfehlungen zur **Optimierung der Vernetzung, Zusammenarbeit und Ressourcennutzung für eine verbesserte Mitwirkung der Bürger*innen**. (Kuder, 2016)
Auch sind sie hilfreich in der Recherche, welche Orte sich zur aufsuchenden Beteiligung anbieten.

- **Fokusgruppen** aus zufällig ausgewählten, von Expert*innen benannten oder mit gleichmäßig über das Quartier verteilten Gesprächspartner*innen, gerade auch aus beteiligungsfernen/beteiligungsschwachen Milieus, ermöglichen den direkten, Vertrauen bildenden und aktivierenden Kontakt zu den Mitmenschen. Man erhält aus den Gesprächen ein **Stimmungsbild**, das in die Arbeitsprozesse und Beteiligungsbausteine eingebunden werden und ggf. **als bürgernahes Korrektiv** administrativer und politischer Sichtweisen dienen kann. (Kuder, 2016)
- Zusätzlich ist **die Kooperation mit Kulturdolmetscher*innen** sehr hilfreich. Das Konzept zielt darauf ab, dass z.B. Menschen mit Migrationshintergrund eher den Kontakt zu anderen, ihnen kulturell nahestehenden, fremden Menschen finden, und mit ihnen über ihre Einstellungen, Werte, Bedürfnisse und Sorgen sprechen können. Alle Menschen, die besonderen Gruppen der Stadtgesellschaft nahestehen (z.B. Jugendbetreuer) oder den Zugang zu beteiligungsfernen Gruppen herstellen können, sollten als sogenannte **Multiplikator*innen** in die Arbeit eingebunden werden. (Kuder, 2016) und (Rohr, Ehlert, Möller, Hörster, & Hoppe, 2017)

3.2. ASPEKTE DER QUALITÄTSSICHERUNG/SICHERSTELLUNG VON VERFAHREN

Für eine nachhaltige qualitative Verbesserung der gesellschaftlichen Inklusion bei Beteiligungsverfahren identifizierten der vhw, das IPG und die Stiftung Zukunft Berlin besonders nachfolgende Aspekte:

- Bürgerschaftliche Mitverantwortung muss ernsthaft gewollt sein, es darf sich nicht um Pseudobeteiligung handeln.
- Der Inhalt eines Verfahrens muss klar sein, **vollständige Informationen** müssen vorliegen und das Format angemessen und transparent sein. Das IPG hebt zusätzlich hervor, dass ein **aktives Erwartungsmanagement** betrieben werden muss, um realistische Handlungsspielräume aufzuzeigen. Zusätzlich muss die **Barrierefreiheit** der Zugänge (online und offline) gewährleistet werden. (Rohr, Ehlert, Möller, Hörster, & Hoppe, 2017)
Informationen müssen in einfacher Sprache für jeden verständlich kommuniziert werden, dazu kann es hilfreich sein über Sprache hinaus Informationen und Ideen zu verbildlichen.
- Die **Auswahl der Teilnehmenden** muss begründet sein. Der **Ansatz der Milieuforschung**, erlaubt eine milieuspezifische, auf unterschiedliche Gruppen zugeschnittene Ansprache, über die **gezielt eingeladen** werden kann und ein breiteres gesellschaftliches Spektrum erreicht und an die politische Mitwirkung herangeführt werden kann oder je nach Anliegen auch nur bestimmte Gruppen gezielt angesprochen werden können. (Kuder,

2016) Durch unterschiedliche Rekrutierungsansätze (Einladungen, Zufallsauswahl, persönliche Ansprache etc.) und unterstützte on- und offline Formate können nicht nur jene erreicht werden, die sich leicht tun, an Bürgerbeteiligungsprozessen teilzunehmen, sondern auch jene, die vordergründig wenig Interesse aufweisen, denen öffentliche Mitwirkung und Meinungsäußerung eher fremd ist sowie jene, denen es schwer fällt, sich einzubringen. (Kuder, 2016)

Zusätzlich kann die spezifische Ansprache auch hilfreich sein, um unterschiedliche Milieus zu mixen, neue Begegnungen zu initiieren und auf Interessenüberschneidungen hinzuweisen.

- Durch die aktive Mitwirkung an solchen Prozessen entwickeln Menschen angesichts der vertrauten Ergebnisse, die sie öffentlich präsentiert bekommen und als „ihre Stimme“ nachvollziehen können, **ein Gefühl des Gefragt- und Gehörtwerdens**. Sie fühlen sich ernst genommen und in der Gesellschaft akzeptiert und integriert. Nicht nur für die Transparenz, sondern auch für die Selbstwirksamkeitserfahrung sind die in- und externe Kommunikation der Prozesse und Ergebnisse und die mediale Resonanz darauf sehr wichtig. **In Folge dessen nimmt auch die Bereitschaft der Mitwirkenden, sich künftig erneut an Dialogprozessen zu beteiligen zu und die Bereitschaft steigt, selbst unliebsame Entscheidungen zu akzeptieren**, wenn sie auf der Basis **gemeinsamer Diskussionen und transparenter Begründungen** getroffen wurden. (Kuder, 2016)
- Die Bürger*innen sollten auch nach Abschluss des Verfahrens beteiligt bleiben, um eine Kontinuität der Beteiligung zu erreichen.

Die Prozesse und Ergebnisse qualitativ hochwertiger, anspruchsvoller Beteiligungsformen mit einer hohen gesellschaftlichen Diversität verfügen in der Regel, **aufgrund dessen über ein sehr viel höheres Maß an politischem Gewicht, Akzeptanz und demokratischer Legitimation**, als herkömmliche Beteiligungsformate. **Nur wenn sich, alle Mitwirkenden sich informiert, sowie fair und gerecht behandelt fühlen und sich die besten Argumente im Sinne des Gemeinwohls durchsetzen können, handelt es sich um ein hochwertiges Beteiligungsverfahren**. (Kuder, 2016)

Viele Hemmschwellen sich zu beteiligen können zusätzlich durch eine optimale organisatorische und logistische Vorbereitung abgebaut werden (Bsp. Uhrzeit, Erreichbarkeit des Veranstaltungsorts, etc.).

Auch Einflussfaktoren wie die Vorgeschichte, der Grad des Vertrauens im Allgemeinen zu Verwaltung und Politik, frühere Erfahrungen und Konflikte, Haltungen und Rollen sowie wechselseitige Vorurteile spielen eine Rolle. (Rohr, Ehlert, Möller, Hörster, & Hoppe, 2017)

3.3. RESSOURCEN UND FINANZIERUNG

Ein weiterer wichtiger Aspekt sind Ressourcen und Finanzen, um Beteiligungsverfahren durchzuführen. Für Initiator*innen ist es oft schwierig den monetären Aufwand einzuschätzen, da der personelle Aufwand bspw. für viele mögliche Formate sehr hoch ist. Als Lösung schlägt die Allianz für Vielfältige Demokratie folgende Punkte vor:

- man sollte Best-Practice-Modelle als Vorlagen nutzen
- Werbung für Beteiligungsverfahren und ihre Vorteile in Verwaltung und Politik machen
- man sollte lieber Vereinzelte gute Verfahren initiieren, als viele schlechte

(Orthmann, 2017)

Außerdem sollten „**Bürgerorte**“ etabliert werden, diese müssen öffentlich zugänglich und konsumfrei sein, sodass sie als kontinuierliche Anlaufstelle und kostenloser Treffpunkt dienen. Diese Orte können sowohl festinstallierte Räumlichkeiten als auch mobile Konzepte sein und sollten durch virtuelle Plattformen ergänzt werden, um weitere Austauschmöglichkeiten zu bieten.

4. ZWISCHENFAZIT

Die Gründe der Nicht-Beteiligung lassen sich nicht auf Alltagsfaktoren reduzieren. Sie sind Teil eines Komplexes, der von der prozessualen und gesellschaftlich geprägten Wahrnehmung zur eigenen Rolle und Wirksamkeit innerhalb der Gesellschaft bestimmt ist. Bei individuellen Entscheidungen für oder gegen Beteiligung ist es wichtig, ob innerhalb einer Gesellschaft grundsätzlich Vertrauen, eine offene Haltung und eine ehrliche, transparente Kommunikation vorhanden ist, durch die sich Menschen als anerkannten Teil dieser Gesellschaft wahrnehmen. Beteiligungsverfahren können in diesem Sinne auch eine Mittlerrolle einnehmen und als Ausdruck einer offenen politischen Kultur fungieren, die zu positiven Alltagsveränderungen führt. In solchen Verfahren können sich idealerweise Individuen und Gemeinschaften als wirkmächtig erleben und die Erfahrung machen, dass sie selbst Teil positiver Veränderungen sind. Diese Erfahrung wird die Bereitschaft zur Teilhabe langfristig prägen. (Rohr, Ehlert, Möller, Hörster, & Hoppe, 2017)

5. ANHANG:

5.1. ADRESSVERZEICHNIS

(hilfreiche Websites)

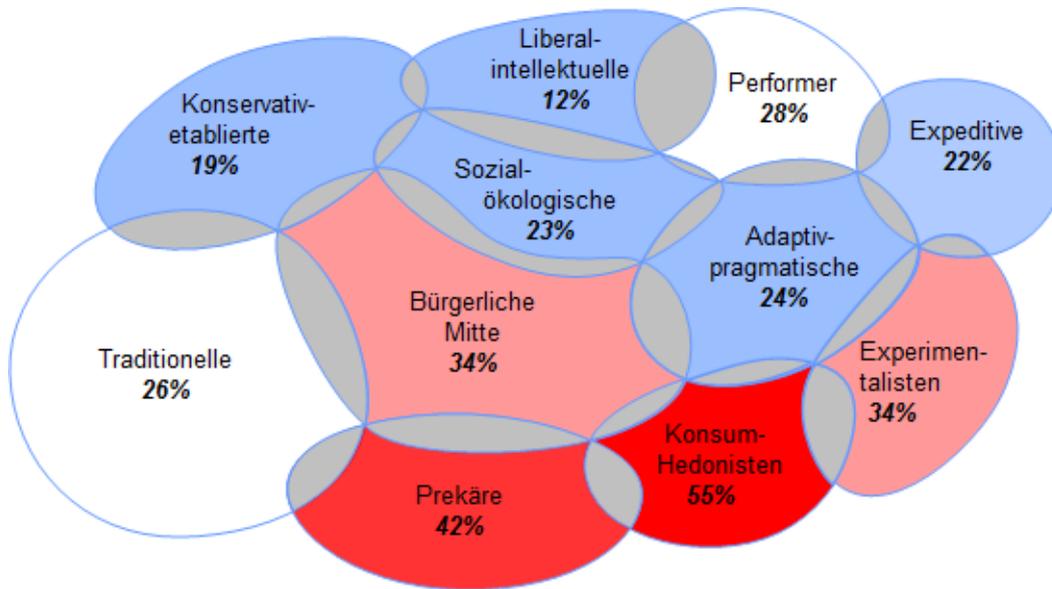
- <https://www.jugend.beteiligen.jetzt/>
- <https://www.dbjr.de/>
- <https://www.stiftung-spi.de/>
- <https://www.lichtenberg4you.de/>
- <https://www.bqn-berlin.de/>
- <https://www.momo-voice.de/>
- <http://cms.karuna-ev.de/>
- https://www.stiftung-mercator.de/media/downloads/3_Publikationen/2018/Mai/Teilhabe_durch_Engagement_Studie.pdf
- https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_huth_181213.pdf
- <https://teilhabe.bagfa.de/>

5.2. BASISINFORMATIONEN ZUR MILIEUFORSCHUNG

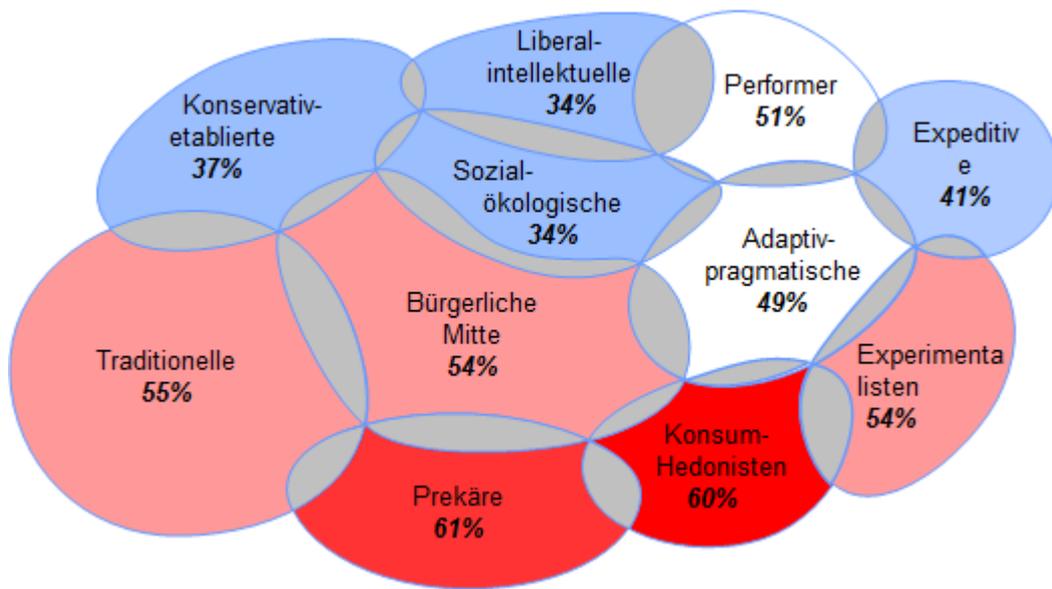
Die Milieus lassen sich in vier größere Segmente unterteilen: das moderne-kreative, das bürgerliche, das traditionelle sowie das prekäre Segment. Das statusbewusste Segment spielt eine gewisse Sonderrolle. In allen Milieusegmenten werden die unterschiedlichen Wirkungen von Globalisierung, Digitalisierung und Individualisierung oder aber wachsende soziale Ungleichheiten und die entsprechenden Gegen- und Abwehrreaktionen sichtbar (siehe Abbildungen 1-2) (Hallenberg, 2018).

Oben im Diagramm befinden sich sozial stärkere und finanziell besser gestellte Milieus, unten in der Darstellung sozial schwächere, die unter unsicheren/prekären Bedingungen leben. Dazwischen findet sich eine Mittelschicht. Auf der rechten Seite finden sich jüngere, auf der linken ältere Milieus. Sie haben verschiedene zeittypische Grundorientierungen. Die Milieus zeigen so eine Mischung aus Alter, Grundorientierungen und sozialem Status. (Kuder, 2018)

1. Bürgerbeteiligung und Milieu: „Ich fühle mich bei denen, die sich engagieren, nicht willkommen“ ($\emptyset = 28\%$)



2. „Für meine Themen und Anliegen interessiert sich ja doch niemand ernsthaft“ ($\emptyset = 49\%$)



■ sehr stark vertreten
 ■ stark vertreten
 ■ schwach vertreten

QUELLENVERZEICHNIS

- Deutscher Bundesjugendring. (2014). Von ichmache-politik-Webseite: http://ichmache-politik.de/demografie/?page_id=21 abgerufen
- Deutscher Bundesjugendring. (2018). *Werkstatt MitWirkung*. Von https://mitwirkung.dbjr.de/prozesse/strukturierter-dialog/junge-multiplikator_*innen/ abgerufen
- Hallenberg, B. (2018). *Migranten, Meinungen, Milieus, vhw-Migrantenmilieu-Survey 2018*. Berlin: vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. .
- Huth, S. (13. Dezember 2018). *Bürgergesellschaft*. Von Bürgergesellschaft- Webseite: https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_huth_181213.pdf abgerufen
- Kuder, T. (Oktober 2016). Lokale Demokratie als Demokratie der Etablierten, Wege zur Partizipation unterrepräsentierter Gruppen. *DEMO Impulse, Fachorgan der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik (Bundes-SGK)*, S. 6-8.
- Kuder, T. (2018). *Präsentation: Beteiligung für alle - Vom exklusiven Ich zum inklusiven Wir*. Berlin.
- Orthmann, T. (2017). *Wegweiser breite Bürgerbeteiligung, Argumente Methoden, Praxisbeispiele*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Quartiersbüro Rollbergsiedlung. (2017). *Rollberg-Quartier*. Von http://www.rollberg-quartier.de/images/stories/downloads/2017/Integriertes_Handlungskonzept_Rollberg_2017_barrierefrei.pdf abgerufen
- Rohr, J., Ehlert, H., Möller, B., Hörster, S., & Hoppe, M. (2017). *Impulse zur Bürgerbeteiligung vor allem unter Inklusionsaspekten - empirische Befragungen, dialogische Auswertungen, Synthese praxistauglicher Empfehlungen zu Beteiligungsprozessen*. Institut für Partizipatives Gestalten. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Sinus Institut. (kein Datum). Von https://www.sinus-institut.de/fileadmin/user_data/sinus-institut/Bilder/sinus-mileus-2015/2015-09-23_Sinus-Beitrag_b4p2015_slide.pdf abgerufen