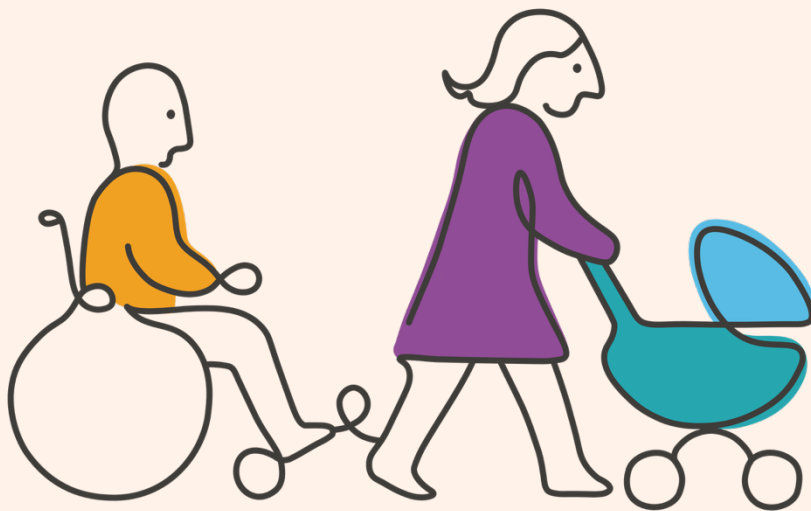


4. Was sind schwer erreichbare Bevölkerungsgruppen und wie können diese in Beteiligungsprojekte eingebunden werden?

von Madlen Günther und Tim Wesemann



NUMIC NUMIC NUMIC NUMIC
UMIC NUMIC NUMIC NUM
NUMIC NUMIC NUM

Um zu dieser Frage ein breites Feld an Vorschlägen und Empfehlungen zu erarbeiten, haben wir mit Verantwortlichen aus kommunaler Praxis, Wissenschaft und interessierter Öffentlichkeit im Rahmen unserer Abschlussveranstaltung im März 2025 einen Workshop zu diesem Thema durchgeführt. Dabei haben wir mit den Teilnehmenden unterschiedliche Annahmen, Perspektiven, Vorstellungen und Erfahrungswerte gesammelt und diskutiert. So ergab sich ein vielfältiges Bild von potenziell schwer erreichbaren Personengruppen, Gründen für deren eingeschränkte oder nicht vorhandene Teilnahme sowie verschiedensten Strategien, um deren Partizipation für zukünftige Beteiligungen zu ermöglichen bzw. zu erhöhen.

4.1 Bedeutung repräsentativer Partizipation

von Madlen Günther und Tim Wesemann

Doch zunächst stellt sich die Frage, warum es überhaupt von Bedeutung ist, möglichst alle Gesellschaftsschichten für Beteiligungsprozesse zu erreichen. Wenn Partizipationsprozesse in der Vergangenheit auch mit den dort häufig vertretenen Personengruppen gut funktioniert haben, worin liegt dann der Mehrwert, sich um noch vielseitigere Beteiligung zu bemühen? Ergeben sich darüber hinaus Konsequenzen, wenn man jene Personengruppen weiterhin benachteiligt bzw. exkludiert?

Die Teilnehmenden konnten dem direkt entgegen, dass sich durch eine breitere Einbindung der Bevölkerung die Akzeptanz von Planungsprojekten spürbar steigern lässt. Wenn ein repräsentativerer Querschnitt der Gesamtbevölkerung bei Bürgerbeteiligungen involviert ist, dann steigert das die politische Legitimität der Planungsprojekte und garantiert womöglich ein breiteres Vertrauen in demokratische Prozesse. Deshalb sehen wir repräsentative Partizipation als eine Maßnahme zur Demokratiebildung. Im Umkehrschluss könne man durch das Bereitstellen einer Möglichkeit zum Mitbestimmen vorausgehenden und nachfolgenden Protest reduzieren. Eine größere Mitsprache hilft dabei, soziale Spannungen, Unzufriedenheit sowie Misstrauen und damit politische Instabilität zu vermeiden. Weiterhin war den Teilnehmenden eine vielfältige Beteiligung im Sinne einer Berücksichtigung unterschiedlichster Bedürfnisse verschiedener Bevölkerungsgruppen wichtig. Von unserer Seite war eine Vielfalt von Meinungen ebenfalls zentral, auch um eine gerechtere Verteilung von Ressourcen zu ermöglichen. In der Erfahrung der Teilnehmenden ist eine repräsentative Beteiligung außerdem für die soziale Teilhabe unerlässlich. Es gebe kaum einen anderen Weg, um zu garantieren, dass das Planungsergebnis dann auch genau den betroffenen Menschen zugutekommt. Beispielsweise

kann gewährleistet werden, dass künftige Nutzerinnen und Nutzer eines neuen Verkehrsmittels ihr Ziel am betroffenen Ort zuverlässig und zufriedenstellend erreichen. Auf diese Weise werden die Effizienz und Qualität der Entscheidungen gesteigert, denn es entscheiden die Personen mit, die es künftig betrifft.

Die direkte oder auch indirekte Betroffenheit ist daher das zentrale Kriterium zum Erreichen von Repräsentativität. Bei einer Bürgerbeteiligung zu einem spezifischen Projekt an einem bestimmten Ort zählt es weniger, einen repräsentativen Querschnitt der Gesamtbevölkerung zu erreichen, sondern vielmehr alle tatsächlichen Betroffenen – auch bis jetzt schwer oder nicht erreichte Gruppen – gleichermaßen einzubinden. Hilfestellungen zur Definition und Auswahl von betroffenen Zielgruppen geben wir im nachfolgenden Kapitel 4.2 zur Planung und Evaluation von Beteiligungsprozessen.

Vorteile einer breiten Beteiligungsgrundlage

1. 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

2. Reduktion von...

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

4.2 Welche Bevölkerungsgruppen fehlen in Beteiligungen?

von Madlen Günther und Tim Wesemann

Im nächsten Schritt identifizierten wir Personengruppen, die bei Beteiligungsprojekten bisher 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, die bisher unterrepräsentiert sind. Dabei sind gerade Kinder und Jugendliche als zukünftige Nutzende der Projektverwirklichungen keineswegs zu vernachlässigen. Während es für Kinder spezielle Formate für eine altersangemessene Wissensvermittlung und Informationsdarbietungen braucht, sind bei älteren Menschen durch z. B. Mobilitätseinschränkungen, fehlendes Interesse und mangelnde technische Voraussetzungen ganz andere Herausforderungen zu berücksichtigen. Generell könnten laut den Teilnehmenden mobilitätseingeschränkte oder immobile Personengruppen die Beteiligungstermine, zu denen eine Anreise erforderlich ist, oft nicht wahrnehmen. Dies gelte laut einigen Teilnehmenden ebenfalls für Menschen mit Einschränkungen, die mit verschiedensten Barrieren konfrontiert seien. In der Erfahrung anderer Kommunalakteurinnen und -akteure, die bereits viele Menschen mit Einschränkungen in ihre Partizipationsprozesse integriert haben, ließe sich diese Hürde jedoch ziemlich einfach mit Barrierefreiheit vor Ort überwinden. Des Weiteren wurden Menschen mit geringem Bildungsniveau, die z. B. Behördensprache oft nicht hinreichend verstehen, als eine unterrepräsentierte Gruppe identifiziert. In der Praxis der Teilnehmenden zeigen sich vergleichbare Herausforderungen auch bei Menschen mit Migrationshintergrund oder Angehörigen ethnischer Minderheiten, die Deutsch häufig nicht als Erstsprache sprechen. Diese Gruppen sind außerdem auf vielen anderen Ebenen in ihrem Mitbestimmungspotential eingeschränkt, so wie man dies auch für sozioökonomisch Benachteiligte feststellen kann. Eine weitere zentrale unterrepräsentierte Gruppe sind laut den Teilnehmenden pflegende Angehörige, Eltern oder andere Familienangehörige, die Care-Arbeit leisten. Diese haben aufgrund ihrer intensiven Einbindung in vielen Fällen auch außerhalb der Kernarbeitszeit und an Wochenenden keinerlei zeitliche Ressourcen zur Verfügung. In den Augen vieler Teilnehmenden stellt die alltägliche Belastung ein großes, oft übersehenes Problem der Repräsentativität von Partizipationsprozessen dar. Gleichzeitig, so die Kommunalvertreterinnen und -vertreter, gelte es auch jene Menschen im Blick zu behalten, die bislang noch nie an demokratischen Prozessen teilgenommen haben, sich mitunter vollständig außerhalb des demokratischen Systems bewegen und dies möglicherweise auch nicht ändern möchten. Die Involvierung dieser Personengruppen könnte ähnliche Herausforderungen bereitstellen wie auch der Miteinbezug von ländlichen oder

abgelegenen Bevölkerungsgruppen, religiösen Personen und Menschen mit Psychischen Störungen bzw. Krankheiten und Suchtproblematik.

Abschließend wurde noch darüber diskutiert, ob die Benachteiligung dieser Personengruppen ein universelles Problem darstelle. Dabei ist aufgefallen, dass sich diese Sammlung im Speziellen auf Vor-Ort-Beteiligungen bezieht. Es wurde dementsprechend eine Kontextabhängigkeit festgestellt, sodass je nach Beteiligungsart (z. B. digitale oder postalische Beteiligung) der Schwerpunkt der schwer erreichbaren Bevölkerungsgruppen etwas anders lag. Dennoch war man sich einig, dass es kontextunabhängig in jedem Szenario Benachteiligte gibt. Nach Sammlung all dieser verschiedenen Bevölkerungsgruppen ist überdies aufgefallen, dass die genannten Personen im Einzelnen zwar nur Minderheiten oder Randgruppen darstellen, sich zusammengenommen jedoch fast eine Mehrheit an partizipativ unterrepräsentierten Bevölkerungsanteilen ergibt.

Sammlung identifizierter schwer erreichbarer Bevölkerungsgruppen

- junge Menschen, ältere Menschen
- Migrantinnen und Migranten / ethnische Minderheiten
- Menschen ohne Internetzugang
- bildungsferne Milieus
- sozial Schwache / sozioökonomisch Benachteiligte
- Menschen mit Behinderungen
- Menschen mit eingeschränkter Mobilität
- durch die Einladung nicht erreichte Personen
- bereits Involvierte
- ländliche oder abgelegene Bevölkerungsgruppen
- Strafgefangene
- Menschen mit Drogenabhängigkeit und Suchtproblematik
- Menschen mit psychischen Störungen
- religiöse Personen
- LGBTQIA+
- Familien / Eltern
- Care-Arbeit-Leistende oder Pflegende
- Vielbeschäftigte
- Schichtarbeiterinnen und Schichtarbeiter

4.3 Was sind mögliche Gründe für die Nichtteilnahme an Beteiligungsprozessen?

von Madlen Günther und Tim Wesemann

Anschließend wurden die Teilnehmenden explizit nach Gründen für die schwere Erreichbarkeit oder das Fehlen jener Bevölkerungsgruppen gefragt. Gruppenunabhängig wurde das Problem identifiziert, dass viele Betroffene nicht rechtzeitig von dem Beteiligungsprozess erfahren oder die persönliche Relevanz des Beteiligungsprojektes erst nach der Umsetzung in vollem Umfang bewusst wurde. Da dies in der Erfahrung der kommunalen Praxis ein häufiger Grund für Protest ist, sei es von zentraler Bedeutung, dass Betroffene frühzeitig und vollumfassend über bevorstehende Planungsprojekte und Partizipationsprogramme informiert werden. Gründe, warum dies auch mit bereits geleisteten Bemühungen eine Herausforderung darstellt, wurden ebenfalls diskutiert. Dabei wurde erneut deutlich, dass Zeitpunkt und Ort der Beteiligung für Menschen mit wenig Zeit oder mit hindernden Lebensumständen oft die größte Hürde darstellen. Die arbeitende Bevölkerung ist bei Veranstaltungen während der Kernarbeitszeit ausgeschlossen, doch auch außerhalb dieser Zeit kann es für viele Menschen aufgrund von Vielbeschäftigung und Care-Arbeit zeitlich nicht möglich sein, sich zu beteiligen. Hinzu kommt auch, dass vor Ort im Zweifelsfall keine Möglichkeiten der Kinderbetreuung vorhanden ist. Auf der anderen Seite kann es laut Berichten der Teilnehmenden Menschen geben, die in der Vergangenheit bereits negative Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungen gemacht haben oder überdies mangelndes Vertrauen in die Wirksamkeit ihrer Beteiligung oder die Institution selbst haben. Misstrauen gegenüber politischen und gesellschaftlichen Institutionen ist auch von unserer Seite ein zentraler Grund für das Fernbleiben von Partizipationsformaten, insbesondere wenn die eigene Rolle als nichtig empfunden wird. Abgesehen davon kann auch ein grundsätzliches Desinteresse an Beteiligungsformaten bestehen. In manchen Fällen wird die eigene Nichtteilnahme bewusst als beste Option gewählt – etwa dann, wenn keine Veränderung im betroffenen Bereich gewünscht ist. Eine weitere Hürde besteht nach Einschätzung der Teilnehmenden in soziokulturellen Faktoren: Bestimmte Personengruppen empfinden es möglicherweise als unangenehm, sich gegenüber anderen Beteiligten zu äußern oder ihre Interessen zu vertreten. Zudem kann die Vorstellung bestehen, dass vor Ort Personen anwesend sind, die ihnen nicht zuhören oder sie nicht mitreden lassen. In beiden Fällen können kulturelle, aber auch soziale und psychologische Barrieren wie Ängste zugrunde liegen. Darüber hinaus könnten einige Menschen, die derartige Konversationen nicht gewohnt sind, mit dem Aufeinandertreffen gegensätzlicher oder kontroverser Meinungen überfordert sein. Dies kann womöglich in mangelnden Fähigkeiten

begründet sein, konfligierende Meinungen anzuerkennen und Diskrepanzen akkurat zu kommunizieren.

Im Anschluss an die Sammlung potenzieller 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. Offen bleibt dabei die Frage, ob eine intensivere Beteiligung tatsächlich zu besseren Ergebnissen, größerer Zustimmung und erhöhter politischer Legitimität führt.

4.4 Welche Strategien eignen sich zur Involvierung schwer erreichbarer Bevölkerungsgruppen?

von Madlen Günther und Tim Wesemann

Im letzten Teil des Workshops sammelten wir in Kleingruppen Strategien, mit denen die diskutierten Bevölkerungsgruppen in Zukunft besser in Bürgerbeteiligungsprozesse involviert werden können. Die Gruppen fokussierten dabei entweder auf eine spezifische bzw. mehrere Personengruppen, erarbeiteten Gründe für deren erschwerte Beteiligung und entwickelten allgemeine oder übergeordnete Maßnahmen zur Förderung der Partizipation. Anschließend sollten die Ideen anhand der Dimensionen „Aufwand“ bzw. „Kosten“ und „benötigte Zeit“ eingeordnet werden, um schnell umsetzbare Strategien zu identifizieren (siehe Abbildung 5).

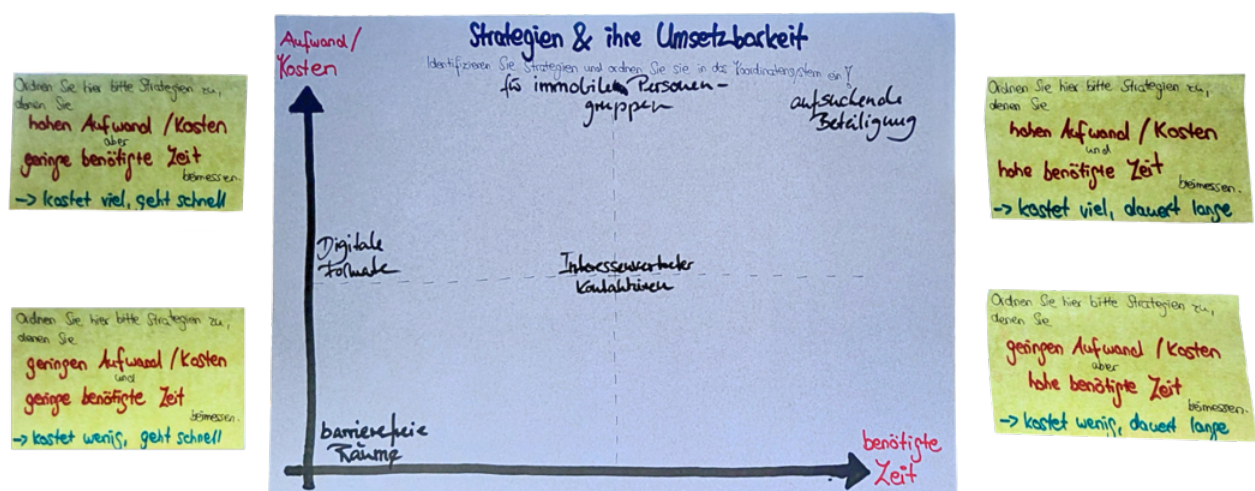


Abbildung 5. Beispiel für die Erarbeitung potenzieller Strategien eingeordnet anhand von Aufwand / Kosten und benötigter Zeit.

Eine Gruppe nahm sich des Problems der fehlenden Kinderbetreuung vor Ort an, welche es vielen Eltern oder Angehörigen erschwert bzw. unmöglich macht, an Beteiligungsformaten in Präsenz teilzunehmen. Eine erste, vergleichsweise leicht umsetzbare Maßnahme, um diesen Menschen entgegenzukommen, ist die Einführung flexiblerer Veranstaltungszeiten. 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 anzubieten – was zwar schnell realisierbar ist, aber zusätzliche Kosten erzeugt. Die Kinderbetreuungsmöglichkeit sollte vorab angekündigt und der tatsächliche Bedarf abgefragt werden. Denkbar wären somit flexiblere Teilnahmemöglichkeiten, wie beispielsweise hybride Formate (das parallele Angebot von Vor-Ort-Beteiligungen und Online- bzw. postalischen Formaten), aber auch die potenzielle direkte Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Organisation von Bürgerbeteiligungen. Ebenfalls wurde als hilfreich empfunden, Veranstaltungen direkt am Ort des Geschehens mit den unmittelbar betroffenen Anwohnenden durchzuführen. Derartige Maßnahmen erfordern jedoch neben zusätzlichen Kosten, auch einen hinzukommenden Zeitaufwand in der Planung (siehe im Kapitel 7.1 die Informationsveranstaltung zur Nevoigtstraße in der Pelzmühle).

Um Menschen mit diversen Einschränkungen zu erreichen seien ergänzende Skizzen und Visualisierungen zum einfacheren Verständnis der Planungsinhalte und -möglichkeiten eine sinnvolle Strategie. Für Menschen mit Hörbehinderung sollten Gebärdendolmetschung oder induktive Höranlagen angeboten werden. Hingegen eignen sich für Menschen mit Sehbehinderung Tastmodelle (siehe Kapitel 7.5). Unabhängig vom Bildungsniveau oder der Muttersprache empfiehlt sich die Bereitstellung der Inhalte in einfacher und verständlicher Sprache. Aus der Erfahrung vieler Teilnehmenden geht hervor, dass die barrierefreie Gestaltung der Räumlichkeiten eine einfache, schnelle und außerdem sehr effektive Methode sei, um speziell mobilitätseingeschränkte und immobile Personengruppen zu integrieren. Zusätzlich können digitale Formate dabei unterstützen, die Beteiligung für immobile Personen zu ermöglichen, was wiederum schnell umzusetzen, aber als kostspieliger bewertet wurde. Eventuell könnten jene Personengruppen auch über deren Interessenvertretung gezielter erreicht werden, was jedoch mit einigen Kosten und Zeitaufwand in Verbindung gebracht wurde. Eine weitere Alternative zur Einbindung immobiler Personen wäre ein aufsuchendes Beteiligungsformat, das die Partizipationsmöglichkeit direkt zu den Menschen bringt. Ähnlich wie Interviews wurde dieser Maßnahme besonders hohe Kosten und benötigte Zeit beigemessen.

Eine Ergänzung, der vielfältiges Potenzial beigemessen wurde, ist der Einsatz von künstlicher Intelligenz in den unterschiedlichsten Bereichen z. B. für simultane Übersetzung oder Visualisierung.

Diese identifizierten Strategien stellen einen Ausschnitt an möglichen und benötigten Lösungen dar. Aufgrund des begrenzten Umfangs des Workshops wurden nicht zu jedem Problemfeld umfassende Maßnahmensammlungen erarbeitet. Zukünftige Projekte könnten sich einer Fortführung der hier begonnenen Sammlung und Einordnung widmen.

Sammlung möglicher Strategien zur Involvierung schwer erreichbarer Bevölkerungsgruppen

- digitale Barrieren abbauen: Informationsveranstaltungen & Bürgerbüros
- Vertrauenspersonen / Vermittler einsetzen
- mehrsprachige & sprachunabhängige Formate nutzen (Fotos, Verortungen auf Karten)
- Dolmetscherdienste anbieten (unterschiedliche Sprachangebote)
- Gebärdendolmetschung anbieten
- induktive Höranlagen nutzen
- Visualisierungen und Skizzen einsetzen
- Visualisierung beschreiben und vertexten
- barrierefreie Websites & zugängliche Veranstaltungsorte wählen
- Veranstaltungen abends / am Wochenende planen
- Beteiligungsangebote zu den Menschen bringen
- kleinere, informelle Beteiligungen konzipieren
- Interviews / repräsentative Umfragen durchführen
- Schulen / Unis / Ausbildungsbetriebe involvieren
- öffentliche Einrichtungen involvieren
- Fahrtkosten übernehmen
- Kinderbetreuung vor Ort anbieten
- Prozessdokumentation vornehmen
- erklären wie Entscheidungen getroffen werden
- Feedback-Schleifen einbauen
- Ergebnisse sichtbar machen
- Kampagnen zur politischen & sozialen Bildung flankieren
- Entscheidungen und Prozesse in der (kommunalen) Politik verankern
- auf langfristige Einbindung statt kurzfristiger punktueller Einbindung setzen

Fazit

Der Workshop mit Verantwortlichen aus kommunaler Praxis, Wissenschaft und interessierter Öffentlichkeit offenbarte wichtige Erkenntnisse für Beteiligungsformate in Bezug auf schwer erreichbare Bevölkerungsgruppen. Zunächst haben wir uns die Bedeutung repräsentativer Partizipation in mehreren Hinsichten vergegenwärtigen können und anschließend ein breitgefächertes Spektrum an potenziell schwer oder nicht erreichbaren Bevölkerungsgruppen identifiziert. Für deren erschwerte oder nicht gewährleistete Teilnahme konnten wir im nächsten Schritt zahlreiche domänenübergreifende Gründe finden. Schließlich entwickelten wir gemeinsam Strategien und Maßnahmen, um die Involvierung jener Personengruppen zu fördern und sicherzustellen. Eine Einordnung dieser Strategien hinsichtlich des Kostenaufwands und der benötigten Zeit verschaffte uns Einsicht in die Umsetzbarkeit einzelner Verbesserungsmöglichkeiten. Offen geblieben ist eine genauere Betrachtung dessen, welche Bevölkerungsgruppen in welchen Kontexten und bei welchen Beteiligungsformaten im Detail besonders benachteiligt sind.

Nichtsdestotrotz sind die Gründe für eine Nichtteilnahme an Beteiligungsprozessen vor dem Hintergrund des Kontexts und der Zielgruppe zu eruieren. 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 weitere Maßnahme zur Involvierung schwer erreichbarer Bevölkerungsgruppen auch neue 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.