

Dr. Johannes
Oschlies ist Berater
bei der approxima
Marktforschung
GmbH



Bürgerbeteiligungen können die Stadtentwicklung bereichern, jedenfalls dann, wenn sie fair und sachlich ausgetragen werden. Je mehr das Stichwort „Bürgerbeteiligung“ in aller Munde ist und je vielfältiger das Bündel an unterschiedlichen Maßnahmen zur Partizipation, desto mehr Kritik wird laut: Beteiligungsverfahren seien oft Alibiveranstaltungen, zu PR-lastig oder es mangle ihnen an ergebnisoffenen Formaten zum Austausch und zur Diskussion. Kommunale Entscheider stehen immer wieder vor der Frage, welche Verfahren die Fülle individueller Meinungen ausreichend abbilden können. Ein neues Instrument liefert die empirische Sozialforschung: die Q-Methode. Die vielen verschiedenen Meinungen, zusammengetragen über Bürgerversammlungen und Online-Befragungen, werden auf ein Set typischer Aussagen reduziert. Eine anhand soziodemografischer Kriterien ausgewählte Gruppe mit circa 30 Personen bewertete das Set. Unsere europäischen Nachbarn haben mit der Q-Methode bereits positive Erfahrungen gemacht.



Ordnung im Chaos der Positionen

Wie Bürgerbeteiligung an Sachlichkeit zurückgewinnt

Von Dr. Johannes Oschlies

Ob ein neues Einkaufszentrum, der Fluglärm oder die geplante Stromtrasse – Planungsentscheidungen, die in der Vergangenheit schnell umzusetzen waren, stoßen heute immer öfter auf den Widerstand betroffener Bürger. Die Kommunen versuchen dem zu begegnen, indem sie immer vielfältigere Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung einsetzen. Aber reicht das, was getan wird aus, um entstehende Konflikte zu lösen oder gar von vornherein zu vermeiden?

Das Thema Bürgerbeteiligung umfasst heute ein breites Bündel von Maßnahmen, die sich durch ihren Grad an Partizipation unterscheiden. Das Spektrum beginnt bei reinen Informations- und Beratungspro-

zessen und geht über die Einbeziehung der Bürger mittels strukturierter Beteiligungsverfahren bis hin zu Empowerment-Strategien, bei denen Bürger letztlich selbst kommunale Entscheidungen treffen. Unterschieden wird außerdem zwischen den gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren (formelle oder verfasste Beteiligung), die direktdemokratische Beteiligungsverfahren und die Bauleitplanung umfassen, und den freiwilligen Verfahren (informelle Beteiligung). Im Rahmen der informellen, nicht gesetzlich vorgeschriebenen Bürgerbeteiligung kommen in der Regel diskursive Verfahren zwischen den Bürgern zum Einsatz. Dort geht es darum, miteinander ins Gespräch zu

kommen, Argumente auszutauschen und zu gemeinsamen Lösungen zu kommen. Dies passiert in unterschiedlichster Form, sei es als einfache Bürgerversammlung oder moderierte Veranstaltung, bis hin zu aufwändigen Beteiligungsverfahren. Gerade hier treten zunehmend privatwirtschaftliche Anbieter auf, die unter dem Label Dialoggestaltung eine professionelle Organisation und Gestaltung von Beteiligungsprozessen anbieten.

Unzufriedenheit trotz Vielfalt

Trotz vielfältiger Gestaltungsmöglichkeiten sind die Bürger nicht immer zufrieden mit dem, was ihnen unter dem Label „Bürgerbeteiligung“ angeboten wird. Die Kritik ist vielschichtig. Beklagt werden als reine PR- oder Alibiveranstaltungen empfundene Verfahren, fehlende Möglichkeiten der individuellen Meinungsäußerung, Mangel an Diskussionsmöglichkeiten über Alternativvorschläge oder eine fehlende Einbeziehung relevanter gesellschaftlicher Gruppen. Auch die Transparenz der Informationen gibt Anlass zu Kritik: sei es, dass sie schwer aufzufinden sind oder die Beteiligten mit ihrer Komplexität schlicht überfordern. Nicht immer können zudem einfache Fragen beantwortet werden, an denen sich Erfolg oder Misserfolg von Beteiligungsver-





fahren eigentlich messen lassen müssten: Gelingt es mit einem Beteiligungsverfahren tatsächlich, alle für die Betroffenen relevanten Meinungen und Sichtweisen zu einem Problemgegenstand zu identifizieren? Werden alle gesellschaftlichen Gruppen und Akteure gleichberechtigt in ein Verfahren einbezogen? Können unterschiedliche Sichtweisen vermittelnd zusammengeführt werden? Werden vorhandene Konflikte durch das Beteiligungsverfahren gelöst oder zumindest befriedet? Auf der Seite kommunaler Entscheidungsträger taucht darüber hinaus eine Frage immer wieder auf: Wie können aus einer Fülle individueller Meinungsäußerungen im Rahmen von Beteiligungsverfahren diejenigen Argumente sicher identifiziert werden, die letztlich für eine Entscheidungsfindung relevant sind? Moderationstechniken und Dialoggestaltung helfen dabei methodisch nicht weiter. Lösungsansätze bietet hier jedoch ein Bereich, der bei Beteiligungsverfahren bislang eine eher untergeordnete Rolle spielte: die empirische Sozialforschung.

Viele denken beim Begriff empirische Sozialforschung vor allem an die repräsentative Umfrageforschung, mit deren Techniken auch im Bereich der Bürgerbeteiligung unter dem Stichwort „Bürgerpanels“ bereits gearbeitet wird. Weniger bekannt ist hingegen, dass in der empirischen Sozialforschung darüber hinaus schlanke und lebensnahe Verfahren zur Verfügung stehen, die gerade für Bürgerbeteiligungsprozesse viel Potenzial bieten. Ein Beispiel dafür ist die aus der Tradition der amerikanischen Sozialforschung stammende Q-Methode. Bei diesem Verfahren wird eine lebensnahe qualitative Erhebung von Bevölkerungseinstellungen mit einer exakten und systematischen statistischen Analyse verknüpft. Das Ziel besteht darin, eine komplexe Fülle unterschiedlicher individueller Meinungsäußerungen auf eine überschaubare Zahl handhabbarer typischer Sichtweisen zu einer Untersuchungsfrage zu verdichten.

Bürgerbeteiligung auf empirischer Grundlage

Folgendes hypothetisches Beispiel soll den Nutzen der Q-Methode für einen kommunalen Beteiligungsprozess verdeutlichen. Die Stadt „Sonnenhausen“ plant die Bebauung einer innerstädtischen Brachfläche. In einem Wettbewerb wurden dazu verschiedene Nutzungsvorschläge entwickelt. Favorisiert wird nach der Endauswahl von Seiten der Stadt ein Konzeptentwurf, der eine Mischform aus Geschäftsflächen und neuem Wohnraum vorsieht. Gegen die Pläne der Stadt entwickelt sich unter betroffenen Anwohnern Widerstand. Rufe nach einem Bürgerbegehren werden laut. Die Argumente innerhalb der Bürgerschaft für oder gegen das geplante Baukonzept sind komplex und vielschichtig. Von Befürwortern des Vorhabens werden Aspekte wie dringend benötigter neuer Wohnraum im innerstädtischen Bereich, eine Aufwertung der Innenstadt, bessere Einkaufsmöglichkeiten und eine gesteigerte Attraktivität für den Tourismus betont. Kritiker hingegen befürchten zu hohe Mieten, den Verlust an Grünflächen oder Parkmöglichkeiten, ausufernde Kosten des Vorhabens oder Verlust an öffentlich nutzbarem Raum jenseits kommerzieller Aktivitäten. Wie sind solch unterschiedliche Sichtweisen unter einen Hut zu bringen? In der Stadt „Sonnenhausen“ entscheidet man sich dafür, zunächst die unterschiedlichen Argumente der Bürger zu sammeln. Man entscheidet sich dazu für eine moderierte Bürgerversammlung und die Analyse der bisherigen Diskussionen in Zeitungen, Internetforen, sozialen Netzwerken und dem Internetangebot der Stadt. Die Fülle des Materials wird anschließend mittels der sogenannten qualitativen Inhaltsanalyse auf ein Set typischer Aussagen reduziert. Die besondere Leistungsfähigkeit dieses Schrittes: Am Ende steht tatsächlich ein ausbalanciertes Set von Aussagen, das die volle thematische Bandbreite

an Meinungsäußerungen zum Bauvorhaben der Stadt widerspiegelt.

Dieses Aussagen-Set wird nun einer nach soziodemografischen Kriterien ausgewählten Gruppe von Bürgern zur Einschätzung vorgelegt. Ein weiterer Vorteil des Verfahrens: Diese Gruppe muss nicht besonders groß sein. Es reichen bereits 20 bis 30 Personen für eine saubere Auswertung. Bei der Einschätzung der Aussagen kommt eine besondere Methodik zum Einsatz, die eine sehr intensive Beschäftigung mit dem Für und Wider jeder Aussage bewirkt: Die Aussagen werden als „Karten“ präsentiert und die Bürger haben die Aufgabe, diese Karten entsprechend ihrer Zustimmung oder Ablehnung zu sortieren. Eine spezielle Form des Ordnungsrasters hält die Befragten dazu an, gerade gegen Ende der Kartenbewertung die gewählte Einordnung noch einmal genau zu reflektieren. Eine hohe gedankliche Beteiligung ist also garantiert. Die Kartensortierung kann persönlich, schriftlich, per Onlinefragebogen oder in einer Kombination dieser drei Möglichkeiten durchgeführt werden. Ergänzend werden Kommentare und Begründungen zur Anordnung der Aussagen von den Befragten erhoben. Auf diese Weise erzeugt jeder befragte Bürger ein in sich geschlossenes individuelles Muster seiner Sichtweisen zum Bauvoranschlag.

Diese individuellen Zuordnungsmuster der Befragten werden nun mittels statistischer Verfahren miteinander verglichen. Gezielt werden dabei Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Anordnung der Aussagen auf der Skala gesucht und es werden Cluster mit ähnlicher Aussagenordnung sichtbar. Diese entsprechen nichts anderem als den typischen Meinungen der befragten Bürger zum Bauvorhaben der Stadt. Um sie für den weiteren Prozess so handhabbar wie möglich zu machen, werden sie lebensnah und detailliert beschrieben. Möglich sind darüber hinaus gezielte Vergleiche im Antwortverhalten unterschiedlicher Personen-

gruppen, zum Beispiel unterschiedlicher Alters- oder Einkommensgruppen oder den Befragten unterschiedlicher Ortsteile. Ebenso kann in der Analyse die Akzeptanz einzelner Sachargumente bei unterschiedlichen Teilnehmergruppen geprüft oder nach Konsensmöglichkeiten zwischen konträren Gruppen gesucht werden. Bei Bedarf ist es außerdem möglich, die proportionale Verteilung der ermittelten Sichtweisen unter den Bürgern der Stadt „Sonnenhausen“ durch eine repräsentative Nachbefragung zur überprüfen. In unserem hypothetischen Beispiel hat die Stadt „Sonnenhausen“ mit der Q-Methode ein schlagkräftiges Hilfsmittel für einen deliberativen Prozess in der Hand, bei dem die gezielte Suche nach Konsensmöglichkeiten und tatsächlicher Konfliktlösung im Mittelpunkt steht. Der Dialog mit den Bürgern kann nun ohne auf-



Q-Methode: Ein Befragter ordnet unterschiedliche thematische Aussagen ähnlich wie in einem Puzzlespiel zu

kochende Emotionen, sachlich und unter Berücksichtigung der tatsächlichen Interessenlagen zum Erfolg geführt werden.

Was bringt die Zukunft?

Konsensorientierte Verfahren auf robuster empirischer Grundlage, wie das hier am Beispiel gezeigte, sind in der deutschen Sozialforschung bislang weitgehend unbekannt. Wie anwendungsorientiert sich damit

jedoch arbeiten lässt, zeigt ein Blick zu unseren europäischen Nachbarn in den Niederlanden, Großbritannien oder Irland, die mit diesen Verfahren bereits gute Erfahrungen gemacht haben. Ein Beispiel dafür ist das von Sozialwissenschaftlern aus Dublin initiierte Projekt CivicQ, das auf dem Gebiet der kommunalen Partizipation in Irland in Kooperation mit einer Reihe von Gebietskörperschaften deliberative Konfliktlösungsstrategien auf Basis der Q-Methode umsetzt. Bearbeitet werden dabei Projekte zu Themen wie Straßenbauvorhaben, Verwaltungsreformen oder die Abwägung von Strategien der lokalen Wirtschaftsentwicklung mit Umweltschutzaspekten. Jenseits der Erfahrung der europäischen Nachbarn wäre es zu wünschen, dass auch in Deutschland über solch neue Wege der Bürgerbeteiligung nachgedacht wird. ■

Bündnis für mehr Sicherheit in den Kommunen

Gemeinsame Tagung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, des Bundesverbandes der Sicherheitswirtschaft, des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes und des Niedersächsischen Städtetages am 2. Dezember 2014 in Osnabrück, Hotel Remarque



- 10:30 Uhr Begrüßung
Gregor Lehnert, Präsident des BDSW
Dr. Gerd Landsberg, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des DStGB
- 10:45 Uhr **Podiumsdiskussion: Handlungsalternative – Bündnis für mehr Sicherheit?!**
Mit Gregor Lehnert (Präsident des BDSW),
Dr. Gerd Landsberg (Geschäftsführendes Präsidialmitglied des DStGB),
RA'in Katja Calic (Geschäftsstellenleiterin, Handelsverband Osnabrück-Emsland e. V.)
Bernhard Witthaut (Polizeipräsident der Polizeidirektion Osnabrück)

- 13:30 Uhr **Forum I: Erfolgreiche Praxisbeispiele zur Verbesserung des subjektiven und objektiven Sicherheitsempfindens in Kommunen**
- 15:15 Uhr **Forum II: Unterstützung der Kommunen bei Sicherheits- und Ordnungsaufgaben**
- 16:30 Uhr „Die Sicherheitslage in Niedersachsen – Kriminalitäts- und Einbruchsentwicklung in Städten und Gemeinden“
Boris Pistorius, Minister für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen
- 17:00 Uhr Schlusswort Oberbürgermeister Wolfgang Griesert, Stadt Osnabrück
- 17:15 Uhr Ausklang/Networking

Um zentrale Fragen der Sicherheit in den Städten und Gemeinden zu beleuchten und Lösungsansätze aufzuzeigen, veranstaltet der Deutsche Städte- und Gemeindebund gemeinsam mit dem Niedersächsischen Städte- und Gemeindebund, dem Niedersächsischen Städtetag und dem Bundesverband der Sicherheitswirtschaft (BDSW) am 2. Dezember 2014 in Osnabrück die Konferenz „Bündnis für mehr Sicherheit in den Kommunen“.

Das Thema Sicherheit spielt in den Kommunen eine immer größere Rolle. Die Bürgerinnen und Bürger wünschen sich mehr Präsenz der Polizei, während die Länder auch in diesem Bereich unter Spardruck stehen. Die Bedeutung von privaten

Sicherheitsdiensten nimmt zu. Städte und Gemeinden können durch das Zusammenspiel vieler Akteure und die Nutzung unterschiedlicher Maßnahmen zur Verbesserung des subjektiven und objektiven Sicherheitsempfindens dazu beitragen, dass die Lebensqualität vor Ort steigt.

Die Veranstaltung ist somit eine Informationsbörse für die Kommunalpolitik und eine Plattform für den Meinungs- und Erfahrungsaustausch unter kommunalen Praktikern, Mitarbeitern von Polizei- und Ordnungsämtern sowie dem privaten Sicherheitsgewerbe. Anmeldungen sind ab sofort unter dem nachfolgenden Link möglich: www.dstgb.de/osnabrueck.