

Methodenwerkstatt

Qualität und Verständlichkeit – Standards für die Beteiligung?

Moderation: Dr. Hilmar Sturm, Gesellschaft für Bürgergutachten, München und Landshut

Anlässe

(1.) Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement sind zum festen Bestandteil des ganzen Wirtschaftslebens geworden; auch in öffentlichen Institutionen werden sie zur Selbstverständlichkeit (zum Beispiel in Krankenhäusern und öffentlichen Verwaltungen, sogar in Schulen).

Überall gibt es immer neue Normen, Standards und Zertifizierungen.

Muss die Bürgerbeteiligung da mitmachen?

(2.) Es gibt „Bürgerbeteiligungsverfahren“, da ist nur 1 (in Worten: eine) Bürgerin dabei, sonst nur Vertreter von Verbänden und Interessengruppen. Wann darf sich ein Verfahren „Zukunftswerkstatt“ oder „Bürgergutachten“ nennen? Darf alles unter jeder Flagge segeln – oder wird dadurch Vertrauen in Bürgerbeteiligung untergraben?

(3.) Wenn Bürger, Politiker und Verwaltungsleute unsere Wörter nicht verstehen, ist das dann gute Bürgerbeteiligung? Müssen unsere Verfahren komplizierte Bezeichnungen aus dem Wissenschaftsjargon, aus dem Englischen und Lateinischen tragen? Wie bürgerfreundlich, also durchsichtig, verständlich, klar, ist die Beteiligung selbst – auch für die, die nicht selber mitmachen?

Fragen

(1.) Gibt es *die* gute Beteiligung nach Verfahren X – oder muss alles in jedem Einzelfall neu entworfen und maßgeschneidert werden?

(2.) Wessen Sichtweise? Auftraggeber (Politik, Verwaltung), Beteiligte, Nichtbeteiligte, Interessengruppen, Experten, Medien, ...

(3.) Ist die Qualität überhaupt feststellbar? Wie? Gefahr von Showveranstaltungen, die gut aussehen?

(4.) Erfolg heißt Zielerreichung – gibt es überhaupt klare Ziele?

(5.) Wer hat Einfluss auf die Qualität?

(6.) Verhältnis von Ergebnis bzw. Wirkung zu Aufwand: auch die Kosten spielen eine Rolle. Was darf ein gutes Beteiligungsverfahren kosten?

(7.) Welche Kriterien gibt es für gute Bürgerbeteiligung? Welche sind wie wichtig? Wer darf sie festlegen?

(8.) Wer kann und soll möglicherweise die Qualität prüfen (Evaluation)?

(9.) Lohnt sich der Aufwand, über Qualität und Standards nachzudenken?

(10.) Vor- und Nachteile, Chancen und Risiken von Standards

Anknüpfungspunkte

(1.) Qualität ...
– der Strukturen

- der Prozesse
- des Ergebnisses
- der (politischen und sozialen) Wirkung

(2.) Erkennbare und verborgene Qualitätsmerkmale

(3.) Standards für ...

- Qualität
- Evaluationsverfahren (Qualitätsbewertung)
- Begriffe, Bezeichnungen
- Kosten (Verhältnis von Ergebnis zu Aufwand)

Die Methodenwerkstatt soll selbst entscheiden, welche Aspekte des Themas sie bearbeitet. Es soll aber nicht nur diskutiert werden, sondern wirklich in einer Werkstatt an Antworten gearbeitet werden.

Dr. Hilmar Sturm
Gesellschaft für Bürgergutachten
Albanistraße 12 · 81541 München
Telefon (0 89) 44 14 04 60
www.buergergutachten.com
sturm@buergergutachten.com

Qualität und Verständlichkeit – Standards für die Bürgerbeteiligung?

Ergebnisse der Methodenwerkstatt der Tagung
„Modelle der lokalen Einwohner/innen-Beteiligung“

Stiftung Mitarbeit und Evangelische Akademie Loccum · 3. September 2005

Moderation und Zusammenfassung:
Dr. Hilmar Sturm, Gesellschaft für Bürgergutachten, München

Übersicht:

Theorie: Qualitätsbegriffe und -arten (Einführung)

Werkstatt-Ergebnisse:

1. Spontan genannte Qualitätskriterien für die Bürgerbeteiligung
2. Ziele und Qualitätskriterien aus der Sicht von Politik, Teilnehmern und Öffentlichkeit

Anforderungen aus Sicht von Bürgern: Ergebnis einer Befragung von Goßner
Literaturhinweise

Theorie: Qualitätsbegriffe und -arten

(Einführung von Hilmar Sturm)

1. Qualitätsbegriffe nach der Grundlage

- a) absolute Q. (bräuchte absoluten Maßstab für „gut“)
relative Q.:
 - wertorientierte (was für Werte?)
 - produkt- und herstellungsorientierte
 - zielgruppenorientierte
- b) subjektive Q. (nicht an messbaren Indikatoren festzustellen)
objektive Q. (messbare)

2. zusätzliche Qualitätsmerkmale von personenbezogenen Dienstleistungen

(nach Parasuraman, Zeithaml und Berry):

- tangibles (Annehmlichkeit des erlebbaren Umfelds)
- reliability (Verlässlichkeit)
- responsiveness (Reagibilität – auf Kundenwünsche z. B.)
- empathy (Einfühlung)

3. Qualitätsdimensionen (nach A. Donabedian):

- Qualität der
- Strukturen
 - Prozesse
 - Ergebnisse (outcomes)

4. Qualitätswahrnehmung

Evidenzmaß: erkennbare/verborgene Qualitätsaspekte unterscheiden
Ausstrahlung einzelner Qualitätsmerkmale (Irradiation)
→ Gefahr: schwer erkennbare Qualität wird niedrig gehalten,
erkennbare, aber unwichtige Qualitätsmerkmale werden
besonders beachtet

Erfahrungsfrage: Qualitätsmerkmale, die ...

- vorher festgestellt werden können
- während der Leistung oder danach festgestellt werden können
- überhaupt nicht festgestellt, sondern nur geglaubt werden können

5. Interessante Feststellung bei der japanischen Industrie (durch Taguchi)

- 20 % der Mängel entstehen in der Produktion
- 80 % der Mängel sind durch falsches Produktdesign und mangelhafte Rohstoffe vorgegeben
- „robustes Produktdesign“ ist wichtig

6. **Kosten:** Quantität und Qualität der Leistung im Verhältnis zu den Kosten = *Effizienz*
muss berücksichtigt werden

Werkstatt-Ergebnisse: Qualität für die Bürgerbeteiligung

1. Spontan genannte Qualitätskriterien für Bürgerbeteiligung

Die erste Runde der Methodenwerkstatt war eine Kärtchenabfrage. Alle Teilnehmenden erhielten je 3 Pappkärtchen, auf die sie je eines der Qualitätsmerkmale schrieben, die ihnen am wichtigsten waren. Worauf kommt es bei Bürgerbeteiligung am meisten an? Die Kärtchen wurden auf einer Stellwand geordnet angebracht. Kärtchen mit gleichen oder sehr ähnlichen Nennungen sind im Folgenden zusammengefasst.

Vorbereitung und Grundsätzliches:

- gute Vorbereitung
- Organisatoren sind sich einig (Form/Grundsatz der Beteiligung)
- klare Struktur
- Thema und Thematisierbarkeit → Offenheit und Kommunikation
- offen, ergebnisoffen (aber mit Ziel: wozu Beteiligung)
- Für wen? (Bürgerschaft, Kommunalpolitik, Verwaltung, ...)
- dass sie (die Beteiligung) überhaupt zustandekommt
- „institutionalisierte“ Einflussnahme
- Transparenz (3 x)
- Verständlichkeit

Mitwirkende (Teilnehmende, Einwohner/innen, Bürger/innen)

- Bürgerinnen und Bürger
- breite Beteiligung (Rückkopplung)
- guter Querschnitt der betroffenen Bevölkerung
- möglichst viele Bevölkerungsgruppen einbeziehen
- Repräsentativität
- Zielgruppenorientierung
- Dass Konsens und Dissens in der Gruppe gut verteilt sind

Verfahren

- der Methodenansatz
- nicht nur abstimmen, auch arbeiten lassen
- Kommunikation
- Information (aufbereitet)
- die Begleitung (Know-how und Erfahrung)
- Spaß und Genuss in die Verfahren

Ergebnisse

a) die Ergebnisse selbst

- dass gute Ideen kommen
- umsetzungsorientiert
- Ergebnisse zugänglich und sichtbar machen

b) die Wirkung der Ergebnisse

- Berücksichtigung oder Umsetzung der Ergebnisse
- Nachvollziehbarkeit der Umsetzung
- Verbindlichkeit
- Nachhaltigkeit
- Motivation
- Zusammenrücken

2. Ziele und Qualitätskriterien aus Sicht von drei Gruppen

Drei Kleingruppen zu je ca. 5 Teilnehmenden bearbeiteten die Frage, welche Qualitätseigenschaften jeweils der Politik, den Teilnehmenden eines Verfahrens und der nicht direkt teilnehmenden Öffentlichkeit die wichtigsten sein dürften. Die Ergebnisse wurden im Plenum vorgestellt, und alle Teilnehmenden der Methodenwerkstatt gewichteten sie mit ihren jeweils 5 Klebepunkten. Die Kriterien sind hier nach den drei Gruppen und innerhalb der Gruppen nach Punktzahlen geordnet. Die Gruppe „Politik“ arbeitete mehr an den Zielen und Motiven von Politikern für Bürgerbeteiligung, die anderen beiden Gruppen direkter an Qualitätsmaßstäben.

Politik

- „Bürger statt Berger“ (lieber Bürger beteiligen als weiterhin ca. 450 Mio. € pro Jahr für Beratungsleistungen von Unternehmensberatern für öffentliche Einrichtungen ausgeben) **(9 Punkte)**

- sozialer Frieden (6 Punkte)
- Korruptionsbekämpfung (Bürgerbeteiligung als Mittel für
Transparenz und gegen Kartelle, Vetternwirtschaft) (3 Punkte)
- Zurückdrängen von Lobbyismus (2 Punkte)
- Koalition für strittige Themen (1 Punkt)
- Delegation von Macht und Verantwortung? (1 Punkt)
- politische Profilierung

Beteiligte (Mitwirkende, Bürger/innen, Einwohner/innen, Betroffene usw.)

- Klarheit (12 Punkte)
 - insbesondere: warum?
 - für wen? (1 P.)
 - wie geht's weiter? (1 P.)
- Partnerschaftlichkeit: hören die Experten uns zu? (1 P.)
haben wir Einfluss bei der Umsetzung? (7 P.)
- Ansprechpartner (Beteiligungsmanager) (7 P.)
 - Vertrauen
 - Methodensicherheit (4 P.)
- Gerechtigkeit: Ist mein Interesse fair gewahrt? (6 P.)
- Prozessablauf: erlebnisorientiert? (6 P.)
zeitnahe Entscheidung?

Öffentlichkeit

a) Bevölkerung (nicht direkt beteiligte Einwohnerschaft)

- Kenntnis des Beteiligungsprozesses
 - Mund-zu-Mund-Propaganda (4 P.)
 - Internet (2 P.)
 - regelmäßige und leichte Information (1 P.)
 - Multiplikator/innen (1 P.)
 - Schaukasten
 - Medien wie Zeitungen, Mitteilungsblätter etc.
- „Übersetzung“ schriftlicher Ergebnisse (7 P.)
 - Grafik
 - große Schrift
 - Sprachen
- Unabhängigkeit des Verfahrens (4 P.)
- sichtbare Ergebnisse – erlebbarer Zeitraum (bis zu Ergebnis, Antwort, Umsetzung)

b) Medien (Journalisten)

- sichtbare Ergebnisse (1 P.)
- Serientauglichkeit (immer wieder Fortschritte, Entwicklungen) (1 P.)
- muss besonders sein (nicht alltäglich)
- Namen nennen

- Thema muss Leser/innen interessieren (festzustellen über Verkaufszahlen, Leserbriefe)
- muss in Ausrichtung der Zeitung passen
- Möglichkeit der Selbstdarstellung der Zeitung, des Senders (eigene Rolle, Akteur)
- geeignet für Bilder
- „freie Presse“ (neue, kleine, unabhängige, nicht kommerzielle Medien): Bewegung von unten findet sichtbar statt

Es muss noch viel nachgedacht und gesprochen werden, zum Beispiel über Vor- und Nachteile von Standards, wer sie festlegen darf und wie das zu geschehen hätte ...

Anforderungen aus der Sicht von Einwohner/innen: Ergebnisse einer Umfrage

Bastian Goßner hat in einer Erhebung verschiedene Einwohner/innen-Gruppen einer Stadt befragt, welche Bürgerbeteiligung sie sich wünschen. Von den differenzierten Ergebnissen kann hier nur eine grobe Zusammenfassung wiedergegeben werden (die Punkte deuten die Gewichtung durch die ca. 266 befragten Personen an):

- Einbeziehung aller Interessierten (offen für alle) ●●●
- Information der Teilnehmer ●●●
- Begleitung durch neutrale Stelle ●●●
- Dokumentation der Ergebnisse ●●●
- Berichterstattung der Entscheidungsträger ●●●
- Repräsentativität ●●○
- ernsthafter Arbeitscharakter ●●○
- Absicherung gegen Eigeninteressen ●●○

Goßner zieht daraus unter anderem die Schlussfolgerung, dass in einem Verfahren beides verbunden werden sollte: die Repräsentativität (zum Beispiel durch eine Zufallsauswahl der Teilnehmenden) *und* die Offenheit für alle, die interessiert sind und mitwirken wollen.

An einem Bürgerbeteiligungsverfahren würden etliche Befragte *nicht* teilnehmen, wenn (nur die vier häufigsten Nennungen bei einer offenen Frage):

- die Ergebnisse ignoriert/nicht ernst genommen/nicht umgesetzt würden (35 x)
- Parteien, Verbände usw. Einfluss ausüben/Stadträte u. a. mitmachen würden (27 x)
- mich das Thema nicht betreffe/interessieren würde (17 x)
- man nichts bewegen/ändern könnte (16 x)

Zum Schluss drei Hinweise auf Veröffentlichungen zum Thema:

- Die Studie, bei der Kommunalpolitiker, Organisatoren von Teilnahmeverfahren und die Bürger selbst befragt wurden, welche Teilnahmeformen sie sich wünschen, hat Bastian Goßner im Mai 2005 vorgelegt: „Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung“ – zu finden unter www.buergergutachten.com im Bereich „Hintergrund“.
- Unter www.hammerbacher.de findet sich eine Studie über „Gute Praxis Standards für die Bürgerbeteiligung in Kommunen“ (erstellt im Auftrag der Niedersächsischen Staatskanzlei, der Stadt und des Landkreises Osnabrück durch Ruth Hammerbacher und Dorothea Stewens-Werner).
- Qualitäts- und Erfolgskriterien für Bürgerbeteiligung behandeln die Aufsätze von Peter H. Fendt über „Gestaltungskriterien und Leistungsanforderungen für diskursive Verfahren“ sowie von Kerstin Langer und Bettina Oppermann „Zur Qualität von Teilnahmeprozessen – 10 Eckpfeiler für das Projektmanagement“ in dem Sammelband „Praxis Bürgerbeteiligung – ein Methodenhandbuch“, herausgegeben von Astrid Ley und Ludwig Weitz für die Stiftung Mitarbeit und die Servicestelle Agenda-Transfer, Bonn 2003 (erhältlich bei der Stiftung Mitarbeit, www.mitarbeit.de).

Anregungen, Kommentare usw. werden gern entgegengenommen!

Dr. Hilmar Sturm
Gesellschaft für Bürgergutachten
Albanistraße 12 · 81541 München
Telefon (0 89) 44 14 04 60
sturm@buergergutachten.com
www.buergergutachten.com