

Modelle politischer Partizipation

In verschiedenen österreichischen Gemeinden und Bundesländern wurden in den letzten Jahren Erfahrungen mit Integrationsleitbildern und Planungszellen gemacht. Diese prozessorientierten Methoden politischer Partizipation haben große Potenziale, werfen aber auch immer wieder neue Fragen auf.

Von Kenan Güngör

Vision und Orientierung, wo wir stehen und wohin es geht, nach Verbindlichkeit und nach einer Regulierung von Prozessen und Aktivitäten.

Im Integrationsbereich hat es mit der – wenn auch nahezu 40 Jahre verspäteten – Anerkennung einer gesellschaftlichen Realität zu tun, dass es sich bei der Zuwanderung nicht „Gastarbeiter“, sondern um dauerhaft Zugewanderte handelt, die hier bleiben werden. Es ist grundsätzlich ein Ausdruck dafür, dass langsam erkannt wird, dass Zuwanderung und Integration keine Randphänomene sind, sondern ein zentraler Aspekt moderner Gesellschaften, deren Zukunftsfähigkeit nicht unwesentlich auch von der Integration der Zugewanderten abhängt. Wo die Integrationsarbeit bislang von den verschiedensten Akteuren oft unabhängig voneinander getragen wurde, erfährt diese durch Leitbilder eine stärkere inhaltliche, strategische und konzeptionelle Ausrichtung, die bereits Bestehendes integriert und Anregungen zu Neuem schafft.

Bei der Leitbilderstellung steht neben dem Endprodukt, dem Leitbild selbst, vor allem auch der Entwicklungsprozess im Zentrum. Die Gewinnung der Akteure, die Sensibilisierung und Vernetzung und die Sicherung der Akzeptanz aller Beteiligten bei gleichzeitiger Einbindung verschiedener Interessen und Meinungen ist dabei die größte Herausforderung. Der Erfolg des Entwicklungsprozesses ist vor allem zur Sicherung der Nachhaltigkeit des Leitbildes von großer Bedeutung.



Präsentation von Kenan Güngör [difference:]

Leitbilder

In den letzten Jahren hat die Entwicklung von Integrationsleitbildern in den Bundesländern, Städten und Kommunen beachtlich zugenommen. Grundsätzlich sind Leitbilder vor dem Hintergrund einer zunehmend komplexer, unübersichtlicher und dadurch auch schwieriger zu steuernden Gesellschaft und ihrem damit steigenden Bedürfnis nach selbstvergewissernder Orientierung und Gestaltbarkeit zu verstehen. Im Zentrum steht das Anliegen nach

Leitbilder und Planungszellen

Auf der **materiellen Ebene** soll ein Leitbild bewirken, dass:

- Integration zu einem gesamtgesellschaftlichen und landesweiten Anliegen wird,
- der defizitäre Ansatz der Symptombekämpfung zum Ressourcen stärkenden und somit zum Potenzial freisetzenden Ansatz hin verändert wird,
- Bewohnerinnen und Bewohner ausländischer Herkunft als gesellschaftlich partizipierende Individuen gesehen und behandelt werden,
- Anreize für Integration und Partizipation geschaffen werden.

Auf der **strategischen Ebene** werden folgende Ziele verfolgt:

- Prozessorientierte Einbindung der relevanten Akteure, Institutionen und Multiplikatoren,
- Sensibilisierung, Gewinnung und Öffnung der gesellschaftlichen Regelsysteme als zentrale Träger der Integrationsarbeit,
- Analyse der vorhandenen Integrationsangebote und Strukturen für die gemeinsame Erarbeitung von Prioritäten und perspektivischen Handlungsfeldern,
- Sensibilisierung und Einbindung der Bezirke und Gemeinden mit höherem MigrantInnenanteil,
- breite, auf die verschiedenen Zielgruppen ausgerichtete Öffentlichkeitsarbeit inkl. der Erarbeitung eines entsprechenden Kommunikationskonzepts.

Während die Einbindung der mehrheitsgesellschaftlichen Institutionen und AkteurlInnen weitgehend gelingt, scheint die Einbeziehung der MigrantInnen trotz verschiedener Bemühungen nicht zufrieden stellend gelungen zu sein. Dabei kann festgehalten

werden, dass es je höherschwelliger ein Projekt ist, – und das Leitbild ist ein solches – desto schwieriger wird, adäquate Fachpersonen und Multiplikatoren aus der Minderheitsgesellschaft zu gewinnen. Es liegt zu einem erheblichen Teil daran, dass Partizipation vor allem eine Mittelschichtdomäne ist und Sprachkenntnisse, Artikulationsfähigkeit und ein breites Hintergrundwissen über soziale und politische Prozesse in einer Gesellschaft erfordert. Aufgrund ihrer zumeist unterprivilegierten sozioökonomischen Lage sind Zugewanderte in Partizipationsprozessen oft unterrepräsentiert bzw. verfügen auch nicht über die nötigen Ressourcen zur Interessensdurchsetzung. Andererseits sind partizipative Entscheidungsprozesse zum Teil auch in ihrem Herkunftsland nicht bekannt. Wo Organisationen der Zugewanderten fehlen, wird die Mobilisierung der eingewanderten Bevölkerung daher oft ein schwieriges Unterfangen. Während es bei größeren Städten und Landesleitbildern noch verhältnismäßig gut funktioniert, ist es insbesondere bei kleineren Städten und Gemeinden ein Problem. Dort ist die Auswahl viel geringer. Hier sind besondere proaktive Anstrengungen nötig, damit ein Leitbild nicht nur ein Leitbild der Mehrheitsgesellschaft wird, sondern eines, in dem sich auch die Minderheitsgesellschaft wieder findet.

Zugänge zur Migrationsbevölkerung oder die Öffnung des Nadelöhrs

MigrantInnenvereine können bei der Zusammenarbeit mit der zugewanderten Bevölkerung eine wichtige Rolle übernehmen und hier eine gewisse integrative wie auch moderierende Kraft entfalten. So lässt sich für einen Großteil der MigrantInnenvereine der Trend beobachten, dass die Herkunftslandorientierung zunehmend zugunsten integrationsrelevanter Belange

und Anliegen im Zuzugsland abgenommen hat. Jedoch befinden sich MigrantInnenvereine dabei oft in einer nicht ganz einfachen, wenn nicht sogar prekären Situation: Sie stehen in einem Dilemma zwischen abwertender Nichtbeachtung und Überlastung. Abwertende Nichtbeachtung im Sinn dass sie kaum als Integrationsakteure wahrgenommen werden und ihnen eher desintegrierende, „abschottende“ Haltung zugesprochen werden. Oder aber, dass sie mit Integrationsaufgaben überfordert werden, die sie aufgrund ihrer Ressourcen, Kapazitäten und Reichweite nur bedingt leisten können und die zum Teil auch weniger in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen. Auch ist der paradoxen Situation von MigrantInnenvereinen Rechnung zu tragen, die einerseits Integration und Öffnung zur Mehrgesellschaft aktiv fördern wollen, damit zugleich aber auch die Folgen einer stückweisen Auflösung ethno-kultureller Gemeinschaften in Kauf nehmen müssen. Für ländliche Kontexte gilt es ferner zu beachten, dass die MigrantInnenvereine oft nicht in der jeweiligen Gemeinde, sondern in einer anderen Ortschaft ansässig sind. Sehr oft sind sie in den nahe liegenden Agglomerationen, was auch mit einer begrenzten Erreichbarkeit und Einbindbarkeit für die Gemeinwesenarbeit vor Ort einhergeht.

Zuwanderermittelschichten als BrückenbauerInnen

Neben der Kooperation mit Vereinen stellt sich die Frage, wie man nicht organisierte Teile der Zielgruppen (der überwiegende Teil der zugewanderten Bevölkerung) erreichen kann. Eine wichtige, jedoch in der öffentlichen Wahrnehmung und Diskussion kaum wahrgenommene Gruppe bilden die Mittelschichten der Zuwanderungsgruppen. Diese Mittelschichten verfügen sehr

häufig über verschiedene Formen des sozialen und kulturellen Kapitals. Dazu zählen unter anderem Engagement und Aspiration, wie auch die Fähigkeit, zwischen verschiedenen sprachlichen und auch ethno-kulturellen Lebenswelten zu leben und hier auch als BrückenbauerInnen wirken zu können. Als gelebte Zeichen des sozialen Aufstiegs haben sie zugleich eine Vorbildfunktion. Hier liegt ein viel versprechender Ansatz zur Öffnung des Nadelöhrs zur Migrantengemeinschaft. Freilich gilt zu berücksichtigen, dass auch die Zuwanderermittelschichten häufig in die Städte und Agglomerationen abwandern und damit auch gewissermaßen ein sozialer und kultureller „Brain Drain“ stattfindet. Die Frage, die sich für ländliche Regionen prinzipiell stellt, ist, wie sie ihre Attraktivität erhöhen können, um diesen im Stillen verlaufenden Aderlass an sozialem und ökonomischem Kapital entgegenzuwirken. Wahrnehmung, Wertschätzung und Respekt auf gleicher Augenhöhe würden hier eine erste und wichtige Basis bilden.

Begegnungen: gut gemeinter Symbolismus versus vitale lebensweltliche Bedürfnisse

Viele Ansätze der Integration und Einbindung von Zugewanderten zielen auf die Förderung der Begegnungs- und Austauschmöglichkeiten in einem symbolisch aufgeladenen, festlichen Rahmen. So wichtig und richtig solche Begegnungsformen im Allgemeinen auch sind, so bleiben sie doch primär auf der symbolischen, gestalteten Ebene angesiedelt. Projekte und Veranstaltungen, die das „nachbarschaftliche Miteinander“ verstärken sollen, erreichen in den meisten Fällen nur einen kleinen Kreis von diesbezüglich aufgeschlossenen Personen. Die zurückgezogene Mehrheit der Bevölkerung des Viertels wird in

leitbilder und Planungszellen

den wenigsten Fällen erreicht. Solange aber auch keine substantiellen Themen und Aufgabenstellungen existieren, welche die gesamte Bevölkerung des Wohnviertels betreffen und deren Bewältigung nur durch gemeinsame Kooperation lösbar ist, gibt es auch wenig Anreiz zur Kooperation.

Klassische siedlungs- und stadtteilspezifische Beteiligungsformen, wie z.B. Stadtteilkonferenzen, Bürgerforen etc. sind sinnvolle Instrumente. Die Attraktivität solcher Beteiligungsformen leidet allerdings oftmals unter ihrer Kürze, Seltenheit und Öffentlichkeit. Nicht zuletzt können solche Foren auch Plattformen für populistische Forderungen darstellen, was eine beeinträchtigte Problemlösungs-, Lern- und Verständigungskapazität mit sich bringen kann. Der Fokus auf gemeinsame Feste hat wie andere kurzfristige Partizipationsformen nur selten nachhaltige Effekte.

Planungszellen zur partizipativ-integrativen Stadtentwicklung

Ein Instrument, das ebenfalls ein beachtliches Partizipationspotenzial enthält und nicht über das Nadelöhr weniger MigrantInnenorganisationen samt ihrer RepräsentantInnen läuft, sondern die unmittelbar Betroffenen ernst nimmt und zu PlanerInnen und GestalterInnen macht, sind Planungszellen. *Planungszellen* setzen sich aus einer Gruppe von BürgerInnen zusammen, die nach dem Zufallsverfahren ausgewählt werden und für begrenzte Zeit, assistiert von ProzessbegleiterInnen und unter Informationseingabe von Fachleuten Lösungen für ein vorgegebenes kommunales Planungsproblem erarbeiten. Es handelt sich um ein innovatives, universell anwendbares Partizipations- und Planungsinstrument, das vor 30 Jahren in Deutschland entwickelt und bis jetzt an weit über 50 Standorten in Europa mit viel



Registrierung der KonferenzteilnehmerInnen

versprechenden Resultaten umgesetzt worden ist. Mit einer für die Integrations-thematik spezifizierten Fassung der *Planungszelle* wurde dieses Instrument als Modellprojekt erstmals in der Schweiz vom Verfasser dieses Artikels im Kanton Basel-Stadt eingeführt.

Es ermöglicht der ausländischen Bevölkerung, die ansonsten über kein Wahlrecht verfügten, an der Gestaltung ihres Stadtteils zusammen mit der einheimischen Wohnbevölkerung mitzuwirken. Die Partizipation ist dabei nicht auf ein verkürztes Votum von „Ja“ oder „Nein“ reduziert, sondern findet über die intensive inhaltliche Beschäftigung mit der Aufgabenstellung statt. Diese Form der Partizipation ist auf der qualitativen, inhaltlich-reflexiven Ebene den meisten gängigen Beteiligungsformen in vielerlei Hinsicht klar überlegen. Durch dieses Verfahren wird zum einen eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen der zugewanderten und der einheimischen Bevölkerung im betroffenen Stadtteil ermöglicht. Zum anderen entstehen konkrete nutz- und bedarfsorientierte Lösungen für stadtteilspezifische Anliegen, die zu einer sozialräumlichen Verbesserung des Stadtteils wie auch der interethnischen Beziehungen führen.

Das Verfahren

Durch ein Zufallsverfahren wird eine für den Stadtteil repräsentative multiethnische Gruppe von BewohnerInnen ausgewählt,

Kenan Güngör, Dipl. Soz. Mitarbeiter und Studienleiter bei verschiedenen Forschungsinstituten in Deutschland und der Schweiz. 2001 – 2006 Leiter des Forschungs- und Beratungsbüros *base* in Basel. Seit 2007 Leiter des Büros [difference:] Gesellschaftsanalyse. Innovation. Integration, Herisau-Wien. Als internationaler Experte für Migrations-, Integrations- und Steuerungsfragen leitete er zahlreiche Integrationsleitbilder in Österreich und der Schweiz. Darüber hinaus ist er mit der wissenschaftlichen Leitung für die Implementierung des Diversitätsansatzes in der Wiener Verwaltung in Kooperation mit der Magistratsabteilung 17 betraut.

welche unter der fachlichen Begleitung von ExpertInnen aus Verwaltung und Politik für einen befristeten Zeitraum als LaienplanerInnen in verschiedenen Arbeitsgruppen an der Lösung eines stadtteilspezifischen Anliegens konstruktiv zusammenarbeiten. Die Ergebnisse werden dann in einem „Laiengutachten“ zusammengefasst und Verantwortlichen aus der Politik und Verwaltung überreicht. Da die verantwortlichen Behörden von Anfang an diesem Prozess beteiligt werden, ist die konkrete Umsetzung der Ergebnisse und Vorschläge aus dem Laiengutachten weitestgehend gewährleistet.

Partizipativ-integratives Potential: Partizipation

Partizipationsmöglichkeit für die zugewanderte Bevölkerung, die in über kein Wahlrecht verfügt, an der Gestaltung ihres Stadtteils mit der einheimischen Wohnbevölkerung zusammen mitwirken zu können. (Dabei handelt es sich nicht um einen Ersatz für die Forderung nach einem allgemeinen Wahlrecht für AusländerInnen. Die Struktur der beiden Beteiligungsformen ist unterschiedlich und eher komplementärer Natur, als dass sie als Alternativen gelten könnten.)

- Aktivierung und Sozialisation benachteiligter Bevölkerungsschichten zu politisch-gestaltenden Personen,
- Ablegen der passiven Opferrolle. Aufwertung des Selbstwertgefühls als Stadtteilbevölkerung,
- positive Identifikation mit dem Stadtteil durch die Partizipationsmöglichkeit am Planungsprozess.

Materielle, ideelle und soziale Aufwertung belasteter und ethnisch verdichteter Stadtteile

Verbesserung der interethnischen Beziehungen durch die gemeinsame Bewälti-

gung einer übergeordneten Aufgabe,

- Entstehen eines neuen Gruppenbewusstseins, welches ethnische oder religiöse Polarisierungslinien zunehmend fragwürdiger erscheinen lässt,
- erhöhte Reflexivitäts-, Verständigungs- und Kompromissorientierung der bis dahin kaum im Kontakt stehenden sozialen Gruppen und Schichten im Viertel,
- Sozialräumliche Verbesserung und Aufwertung der sozialräumlichen Lebensqualität im Stadtteil.

Verbesserung des Verhältnisses zwischen Stadtteilbevölkerung und Verwaltung

Verbesserung des Verhältnisses von Stadtteilbevölkerung und Verwaltung in dem letztere bürgernäher wird und die Betroffenen ein besseres Verständnis für stadtplanerische Belange entwickeln,

- Anpassung und Optimierung der Stadtteilentwicklungsmaßnahmen auf die konkreten Bedürfnisse und Interessen der Betroffenen im Stadtteil,
- Kostenreduktion für die Verwaltung aufgrund der Vermeidung von Fehlplanungen,
- höhere Akzeptanz und Legitimation für die umzusetzenden, stadtplanerischen Maßnahmen seitens der Stadtteilbevölkerung aufgrund ihrer Einbindung in die Planung.

*Weiterführende Informationen unter
www.think-difference.org*