

Gute Beteiligung? Auch eine Frage des Blickwinkels

Evaluation von Bürgerbeteiligungsprozessen in Stadtentwicklung und kommunaler Demokratie

Moritz Maikämper • Marion Stock

Die Beteiligung von Einwohner/innen und zivilgesellschaftlichen Akteur/innen gewinnt seit Jahrzehnten in der kommunalen Praxis immer mehr an Bedeutung. Seit mehr als einem halben Jahrhundert gehört sie auch zum Alltag der Stadtplanung. Beteiligungsgegenstand sind hierbei im Wesentlichen Strategien und Vorhaben der räumlichen Stadtentwicklung.

Daneben gibt es seit fast 25 Jahren – u. a. im Kontext der Debatte um die »Bürgerkommune« – ein weiteres Handlungsfeld, in dem Bürgerbeteiligung eine wichtige Rolle spielt. Es nimmt die kommunale Demokratie insgesamt in den Blick und fragt, wie die Beteiligung der Einwohner/innen gestärkt, ihr Engagement gefördert und zum Wohle des Gemeinwesens in Prozesse der kommunalen Selbstverwaltung eingebunden werden kann (vgl. Roß, Roth 2018).

Beide Entwicklungen haben die Beteiligung der Einwohner/innen und stadtgesellschaftlichen Akteur/innen in ihrer Bedeutung gestärkt. Immer mehr Kommunen verbesserten die Rahmensetzungen und Grundlagen für gute Beteiligung. Die Arbeit der Kommunalverwaltung hat sich diesbezüglich deutlich professionalisiert. Mit dem damit verbundenen zunehmendem Ressourceneinsatz stellt sich die Frage nach Effizienz und Effektivität und damit auch nach Möglichkeiten zur Evaluation von Beteiligung.

Bevor im Folgenden unterschiedliche Ansätze zur Evaluation von Beteiligung auf kommunaler Ebene dargestellt werden, sei erläutert, aus welchen Richtungen die beiden oben genannten verschiedenen Denkansätze kommen und warum dies für Evaluationsprozesse von Bedeutung ist.

Unterschiede in den Traditionslinien

Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung umfassen eine große Bandbreite. Sie reichen von der Sanierung einzelner Straßen und Plätze bis hin zu umfassenden sozialen und baulich-räumlichen Entwicklungskonzepten. In der Logik der Stadtplanung geht es insbesondere darum, durch Einbindung verschiedener Perspektiven und Einbezug lokalen Wissens zu bestmöglichen Lösungen für den jeweiligen Planungsgegenstand zu gelangen und dadurch breite Akzeptanz zu schaffen. Rechtlich verankerte (formelle) und freiwillige (informelle) Verfahren spielen hierbei oftmals ineinander. Bei formellen Plänen ist so auch die Rechtssicherheit der Verfahren ein wichtiges Ziel. Entsprechende Beteiligungsprozesse sind in der Regel bei den Ämtern für Stadtplanung angesiedelt, oft werden sie ressortübergreifend realisiert.

Die andere Traditionslinie der Beteiligung speist sich aus den Politik-, Sozial- und Verwaltungswissenschaften. Sie bezieht die Fragen der Stadtentwicklung mit ein, hat allerdings einen deutlich weiteren Betrachtungsgegenstand und eine andere Gesamtzielsetzung: Es geht hier um die Ausgestaltung der kommunalen Demokratie an sich, mit ihren Abläufen, Strukturen und Entscheidungsprozessen – und um die Frage, wie die Einwohner/innen hierbei einbezogen werden sollen und können. Wichtige Schlagworte in diesen Kontexten sind »Bürgerkommune«, »Leitlinien für die Bürgerbeteiligung« oder »MitMachStadt« etc. Vielfach geht es hierbei auch darum, Einwohner/innen dafür zu gewinnen und dazu zu befähigen, sich in die kommunale Demokratie einzubringen (Aktivierung und Empowerment).

Ein neues Berufsfeld

Vor diesem Hintergrund hat sich in den vergangenen zehn Jahren ein völlig neues Berufsfeld innerhalb der Kommunalverwaltung entwickelt: die Kommunalen Partizipationsbeauftragten. Ihre Aufgabe ist es, Bürgerbeteiligung strukturell und strategisch in der Kommune zu verankern. Es handelt sich hierbei um ein stark wachsendes und sich stetig professionalisierendes Handlungs- und Tätigkeitsfeld, in dem stets auch Fragen der Stadtentwicklung eine wichtige Rolle spielen. In diesem Kontext hat sich 2013 auch das [Netzwerk Kommunale Partizipationsbeauftragte](#) (NeKoPa) unter dem Dach des bundesweiten Netzwerks Bürgerbeteiligung gegründet. Gestartet mit weniger als zehn Mitgliedern – sind hier mittlerweile mehr als 115 Personen aus ca. 100 verschiedenen Kommunen engagiert.

Herausforderungen bei der Evaluation

Aus Sicht der Evaluation sollten Prozesse idealerweise linear sein und klaren Zielsetzungen sowie Ursache-Wirkungsbeziehungen folgen. Die Realität aller kommunalen Entwicklungsprozesse, insbesondere der Stadtentwicklung, ist hingegen komplexer: Diese Prozesse sind in der Regel langfristig und iterativ angelegt. Ziele sind veränderlich und werden nicht immer klar formuliert. Hinzu kommen Kontextfaktoren wie lokale Konflikte und Vorerfahrungen der beteiligten Akteur/innen. Zuständigkeiten für Planung und Umsetzung fallen oft nicht zusammen.



Abbildung 1: Wirkungen von Beteiligungsprozessen betreffen viele Aspekte, Quelle: Maikämper 2022a, 128 [verändert]

Bisher werden nur wenige Evaluationen oder Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung durchgeführt. Eine systematische Untersuchung von Hemmnissen und Stellschrauben für die Anfertigung entsprechender Analysen hat gezeigt, dass viele Aspekte ineinandergreifen (vgl. Maikämper 2022a und zusammenfassend 2022b). Demnach werden Wirkabsichten von Beteiligung selten klar artikuliert, was die Evaluation dieser Prozesse nicht einfacher macht. Denn wenn die gewünschten Zielsetzungen und Betrachtungsgegenstände der Beteiligung unklar sind, fehlen wesentliche Eckpfeiler für eine Evaluation. Dar- aus zu schlussfolgern, Evaluationen ergäben keinen Sinn, greift jedoch zu kurz. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass es durchaus wiederkehrende Muster und Erfahrungswerte gibt, wie Beteiligungsprozesse gut oder schlecht gestaltet werden können.

In der Tat ist es für die Evaluation – und auch für die Umsetzung von Beteiligung – von zentraler Bedeutung, einen guten Rahmen zu setzen und verbindliche Grundsätze für Beteiligung festzulegen:

Hierzu gehören unter anderem klar formulierte [Qualitätskriterien für gute Bürgerbeteiligung](#), wie sie beispielsweise 2012/2013 im bundesweiten [Netzwerk Bürgerbeteiligung](#) erarbeitet wurden und in einer großen Zahl von kommunalen Leitlinien für die Bürgerbeteiligung festgehalten sind (u. a. Bonn, Detmold, Schwerte, Mainz).

Zudem ist es bei der Evaluation von Beteiligung wichtig zu klären, welche Blickwinkel eingenommen werden, welche Betrachtungsgegenstände im Mittelpunkt stehen und welche Zielsetzungen verfolgt werden sollen. Konkret heißt dies beispielsweise mit Blick auf die oben genannten Sachverhalte: Betrachten wir einzelne Beteiligungsprozesse? Oder nehmen wir in der jeweiligen Stadt oder Gemeinde das Zusammenwirken der gesamten Beteiligungsaktivitäten – zur Stärkung der kommunalen Demokratie – in den Blick? Sind Aktivierung und Empowerment der Einwohner/innen wichtigstes Ziel der Beteiligung? Oder geht es im Wesentlichen um die Qualifizierung von Plänen?

Neben vielen weiteren Punkten spielen bei der Planung, Ausrichtung und Ausgestaltung einer Evaluation von Beteiligungsprozessen auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen in den Kommunen eine wichtige Rolle. Zwar gibt es vermehrt Städte und Gemeinden, die Ansätze erarbeiten, um ihre kommunale Beteiligungspraxis aufwendiger zu evaluieren, doch viele Kommunen schrecken aus unterschiedlichen Gründen davor zurück. Eine wesentliche Rolle spielen dabei mangelnde finanzielle und personelle Ressourcen. Um eine Bestandsaufnahme und ein Lernen aus Erfahrung mit überschaubaren und wohldosierten Mitteln zu ermöglichen, gehen einige Städte und Gemeinden einen eher pragmatischen Weg und etablieren wiederkehrende, vorwiegend verwaltungsinterne Evaluationsansätze.

Mögliche Ansätze zur Evaluation von Beteiligungsprozessen



Abbildung 2: Arbeit im Thementeam »Wirkung von Beteiligung« beim Netzwerktreffen des Netzwerk Bürgerbeteiligung
Foto: © Stiftung Mitarbeit

Seit den 2010er Jahren haben sich in Deutschland verschiedene Akteur/innen auf den Weg gemacht, um Bürgerbeteiligung zu evaluieren und teilweise auch deren Wirkungen zu untersuchen. Zu nennen sind hier insbesondere der Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung vhw, das Land Baden-Württemberg, die Bertelsmann Stiftung sowie Klaus Selle (siehe für einen Überblick Maikämper 2022a, 93–95). Das Thema ist auch in verschiedenen Arbeitskreisen präsent, etwa seit dem Jahr 2017 im Thementeam »Wirkung von Beteiligung« im Netzwerk Bürgerbeteiligung. Insgesamt lässt sich eine große Bandbreite an Ansätzen feststellen. Im Folgenden werden exemplarische Vorgehensweisen vorgestellt.

Wirkungsmonitoring in der kommunalen Beteiligungspraxis – Beispiel »Stadt Mannheim«

Mit dem sogenannten »Regelwerk Bürgerbeteiligung« hat die Stadt Mannheim einen verlässlichen Rahmen für die kommunale Bürgerbeteiligung entwickelt. Seit 2021 veröffentlicht die Stadt auch entsprechende Monitoringberichte. Die leitende Frage hierbei ist, wie die Auswirkung von Bürgerbeteiligung auf einzelne Projekte – und auf die kommunale Demokratie insgesamt – ausreichend erfasst werden können. Anhand der vier aus dem Regelwerk Bürgerbeteiligung abgeleiteten Wirkungsdimensionen »Legitimation«, »Akzeptanz«, »Qualität« und »Aktivierung« entwickelte die zuständige Koordinierungsstelle Bürgerbeteiligung verschiedene Indikatoren. Für die Wirkungsdimension »Legitimation« sind dies beispielsweise a) ein klarer politischer Auftrag, b) eine präzise Definition und Abbildung der Zielgruppen und c) die Einbindung der Beteiligungsergebnisse in Beschlussvorlagen. Zielsetzung der Wirkdimension »Aktivierung« ist hier zum Beispiel, dass sich Bürger/innen »über die Umsetzung des Vorhabens hinaus engagieren« (s. Wersinski 2022).

Reflexion und Lernen aus Erfahrung – Beispiel »MitMach Stadt Schwerte«

Einige Kommunen haben bei der Erstellung ihrer Rahmensetzungen für die Beteiligung verbindliche Reflexionsschleifen etabliert. Die Stadt Schwerte hat beispielsweise in ihren Leitlinien für die »MitMachStadt« einen Punkt »Qualitätssicherung durch kontinuierliches Lernen aus Erfahrung« eingefügt. Hierin ist festgelegt, dass alle Teilnehmenden an Beteiligungsveranstaltungen einen Feedbackbogen erhalten. Die Auswertung dieser Feedbackbögen fließt ein in eine strukturierte Reflexion der jeweils verantwortlichen Umsetzungsteams. Diese Reflexion dient dabei nicht nur der Betrachtung der einzelnen Beteiligungsprozesse, sondern auch dem Controlling der 2019 verabschiedeten Leitlinien für die »MitMachStadt« Schwerte (Bundesweites Netzwerk Bürgerbeteiligung: Leitlinien für die MitMachStadt Schwerte 2019).

Transdisziplinäre Forschungsprojekte – Beispiel »Neues urbanes Mobilitätsbewusstsein in Chemnitz«

Die Erforschung von Stadtentwicklungsprozessen durch Akteur/innen jenseits der Planung nimmt seit Jahren zu, auch durch gezielte Förderung wie dem BMBF-Programm Zukunftsstadt. Im Rahmen von transdisziplinären Projekten untersuchen dabei Kommunen und Wissenschaftler/innen gemeinsam Planungsprozesse, um daraus Handlungsempfehlungen abzuleiten.

Im Projekt »NUMIC 2.0 Neues urbanes Mobilitätsbewusstsein in Chemnitz« analysieren Forschende der TU Chemnitz z. B., wie Einwohner/innen zur Mitsprache in Verkehrsplanungsprozessen befähigt werden können. Teil des Projektes ist die Begleitung und Evaluation von Beteiligungsveranstaltungen. Vergleichend wird dabei untersucht, welche Unterstützungsangebote und Beteiligungsmöglichkeiten von Einwohner/innen für welche Planungsvorhaben als sinnvoll erachtet werden und welche Wirkmechanismen dem zugrunde liegen (Stadt Chemnitz o. J.).

Wie geht es weiter mit der Evaluation von Beteiligung?

Es ist davon auszugehen, dass die Evaluation kommunaler Beteiligung in den kommenden Jahren an Bedeutung gewinnen wird. Herausforderungen bestehen darin, mit begrenzten Mitteln zu belastbaren Erkenntnissen zu gelangen sowie übertragbare Erkenntnisse aus vielfältigen Aktivitäten und wissenschaftlichen Untersuchungen zusammenzutragen und zu verbreiten.

In Bezug auf komplexe Planungsprozesse sind exemplarische, methodisch fundierte und aufwendige Evaluationen bzw. Wirkungsanalysen gewinnbringender als viele Einzelevaluationen. Wirkmodelle für Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung sind bemerkenswerterweise bislang kaum publiziert.

Für die Weiterentwicklung der lokalen Demokratie scheinen jeweils kommunal erarbeitete Monitoringsysteme, die mit wenigen Indikatoren eine Beobachtung über einen längeren Zeitraum erlauben, einen guten Weg darzustellen. Sinnvoll ist es in jedem Fall, die Realisierung einzelner Beteiligungsprozesse sowie die jeweilige kommunale demokratische Praxis übergreifend zu reflektieren und darauf basierend ggf. notwendige Änderungen in die Wege zu leiten. Grundsätzlich gilt es, die gewünschten und erwarteten Wirkungen im Vorfeld der Beteiligung klar zu formulieren.

Hinweis

Dieser Beitrag ist in leicht veränderter Form zuerst erschienen in PLANERIN 6/23, Schwerpunktthema: »Aus Planung lernen - Evaluation und Monitoring für Quartier, Stadt und Region«, Mitgliederfachzeitschrift der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL) e.V. (<https://www.srl.de/publikationen/product/view/1/188.html>)

Literatur

- Bundesweites Netzwerk Bürgerbeteiligung: www.netzwerk-buergerbeteiligung.de
- Netzwerk kommunale Partizipationsbeauftragte (NeKoPa): www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/nekopa
- Leitlinien für die MitMachStadt Schwerte (2019): www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik/sammlung-kommunale-leitlinien/einzelansicht-leitlinien/article/schwerte/ (Zugriff: 04.12.2023)
- Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung des Netzwerks Bürgerbeteiligung (2013): www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung/ (Zugriff: 04.12.2023)
- Thementeam »Wirkung von Beteiligung« im Netzwerk Bürgerbeteiligung: www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/themen-diskurse/wirkungsforschung/thementeam-wirkung-von-beteiligung/
- Maikämper, Moritz (2022a): Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung. Hemmnisse, Stellschrauben und Perspektiven. Dissertation BTU Cottbus-Senftenberg: <https://opus4.kobv.de/opus4-btu/frontdoor/index/index/docId/6140> (Zugriff: 24.02.2024)
- Maikämper, Moritz (2022b): Wirkungsanalysen in der Bürgerbeteiligung – notwendig und doch immer noch dünn gesät... Ergebnisse einer Online-Befragung zur Wirkungsforschung bei Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 03/2022 vom 08.12.2022; www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/3_2022/nbb_beitrag_maikaemper_221208.pdf (Zugriff 28.11.2023)
- Roth, Roland; Roß, Paul-Stefan (2018): Bürgerkommune. Potentiale und Grenzen einer demokratischen Leitidee, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2018; https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/nbb_beitrag_roth_ross_180326.pdf (Zugriff 24.02.2024)
- Stadt Chemnitz (o. J.): NUMIC 2.0.; www.chemnitz.de/chemnitz/de/unsere-stadt/verkehr/numic/numic2-0/index.html (Zugriff: 04.12.2023)
- Wersinski, Nadja (2022): Bürgerbeteiligung, die etwas bewirkt – Mannheimer Annäherungen an ein Wirkungsmonitoring, in: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2022 vom 26.04.2022; www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/1_2022/nbb_beitrag_wersinski_220426.pdf (Zugriff: 19.11.2023)

Autor/in

Moritz Maikämper, Dr.-Ing., Wiss. Mitarbeiter in der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Vorstandsmitglied SRL, Mitglied im Netzwerk Bürgerbeteiligung.

Kontakt

E-Mail: maikaemper@srl.de

Marion Stock, ist Referentin für Demokratie und Bürgerbeteiligung bei der Stiftung Mitarbeit in Bonn. Sie ist hierbei unter anderem für das Management des Netzwerks Bürgerbeteiligung und des Netzwerks Kommunale Partizipationsbeauftragte (NeKoPa) zuständig.

Kontakt

E-Mail: stock@netzwerk-buergerbeteiligung.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung

c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Am Kurpark 6 | 53177 Bonn

E-Mail: newletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de