

Wirkungsanalysen in der Bürgerbeteiligung – notwendig und doch immer noch dünn gesät...

Ergebnisse einer Online-Befragung zur Wirkungsforschung bei Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung

Moritz Maikämper

Welche Wirkungen haben Bürgerbeteiligungsprozesse? Warum wird darüber so wenig geforscht? Und wie kann sich das ändern? Dies sind Leitfragen des Dissertationsvorhabens von Moritz Maikämper, welches aktuell kurz vor dem Abschluss steht. Schwerpunkt des empirischen Teils der Untersuchung sind die Durchführung und Auswertung einer Online-Befragung, deren Bewerbung das Netzwerk Bürgerbeteiligung im Herbst 2019 unterstützt hat. Im Folgenden fasst der Autor die wesentlichen Ergebnisse der Befragung zusammen. Zuvor beschreibt er den Kontext der Untersuchung und das methodische Vorgehen.

Ausgangspunkt: Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung

Die 2010er Jahre waren geprägt durch Forderungen nach mehr Bürgerbeteiligung, wie sich vielfältig in der Literatur belegen lässt. In den vergangenen Jahren ist infolgedessen eine unüberschaubare Anzahl von Handbüchern und Leitfäden entstanden. Hinzukommen mehrere Kataloge zu Qualitätskriterien, etwa vom [Netzwerk Bürgerbeteiligung](#) (2013).

In die anhaltenden Stimmen, die das Ausmaß von Beteiligungsaktivitäten weiter vergrößern wollen, mischen sich in den letzten Jahren Äußerungen, die den Status quo hinterfragen oder den Blick stärker auf die Qualitätssicherung und -verbesserung des bestehenden Angebots legen (vgl. etwa Seite 2019, insbesondere S. 4). Was dabei auffällt: Das empirische Wissen darüber, welche Wirkungen Beteiligungsprozesse tatsächlich erzeugen, bleibt gering. Einzelne Studien gibt es durchaus, sie sind jedoch weit verstreut und inhaltlich wie methodisch nur schwer vergleichbar, was auch daran liegen kann, dass der Begriff Wirkungsanalyse nicht eindeutig definiert ist.

Im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses der Untersuchung stehen die Perspektiven für Wirkungsanalysen einladender, informeller Beteiligungsprozesse in Planungsprozessen der räumlichen Stadtentwicklung. Dies können sowohl raumbezogene Strategieprozesse – etwa die Aufstellung eines integrierten Stadtentwicklungskonzepts oder eines städtebaulichen Rahmenplans – sein als auch konkrete, bauliche Stadtentwicklungsprojekte. Davon abzugrenzen sind ehrenamtliches Engagement, gesetzlich vorgeschriebene Beteiligungsprozesse sowie solche Vorhaben, die soziale Veränderungen adressieren, ohne einen Raumbezug zu haben. In diesem Sinne geht die Untersuchung von einem klassischen Rollenverständnis aus: Eine verantwortliche Stelle beteiligt andere Personen und Institutionen.

Identifizierung und Gewichtung möglicher Hemmnisse für die Durchführung von Wirkungsanalysen

Im Folgenden geht es um die Frage, warum es – offensichtlich – bisher wenige Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung gibt. Die Suche nach relevanten Hemmnissen und nach Strategien, diese abzubauen, geschah in einem mehrstufigen Verfahren. Zunächst wurden mögliche Aspekte mithilfe einer Kreativitätstechnik und Literaturarbeit gesammelt und mit Expert/innen in einem Workshop diskutiert (siehe Abbildung 1). Darauf aufbauend sind 15 Thesen zu beeinflussbaren Hemmnissen entstanden (siehe Tabelle 1). Jeweils drei dieser Hemmnisse waren einer der folgenden fünf Kategorien zugeordnet: Kontext, Erkenntnisinteresse, Ressourcen, Gegenstand und Methodik.

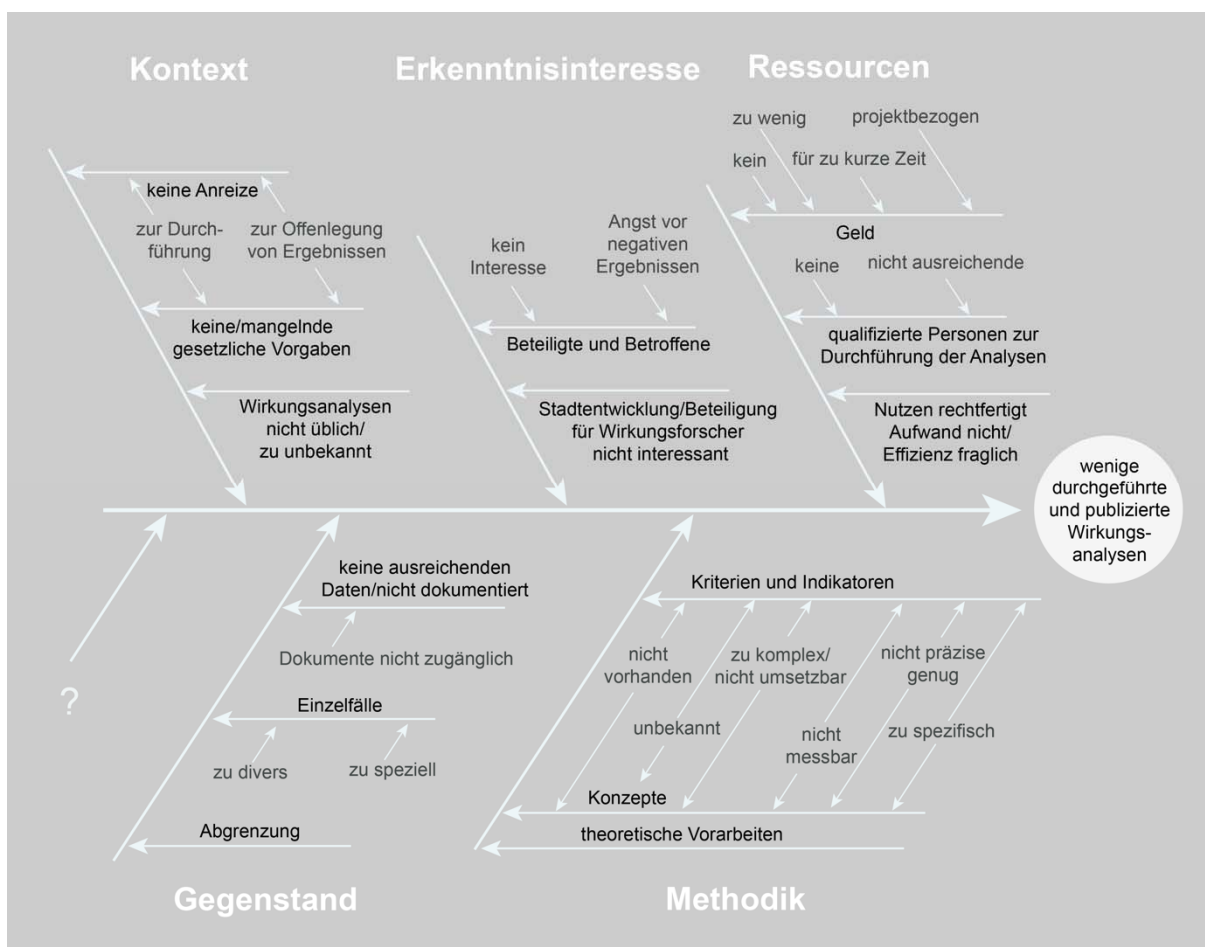


Abbildung 1: Hemmnisse für die Durchführung von Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen, © Moritz Maikämper.

Die Thesen wurden im Herbst 2019 im Rahmen einer Online-Befragung gewichtet. Mithilfe des Netzwerks Bürgerbeteiligung, der Allianz vielfältige Demokratie, der Gesellschaft für Evaluation sowie weiterer Multiplikatoren gelang es, etwa 100 Personen für die Teilnahme an der Befragung zu gewinnen; 90 Datensätze konnten schließlich umfangreich ausgewertet werden, was eine quantitative und eine qualitative Analyse umfasst.

	Thema/ Schlagwort	These
Kontext	Gebräuchlichkeit	Wirkungsanalysen sind in Deutschland allgemein unüblich bzw. zu unbekannt .
	Planungskultur	Stadtentwicklung ist gestaltungs- und zukunftsorientiert. Wirkungen zu analysieren, ist für die bestehende Planungskultur daher kaum anschlussfähig.
	Anreize und Vorgaben	Äußere Anreize oder Vorgaben für die Durchführung von Wirkungsanalysen fehlen.
Erkenntnisinteresse	Beteiligungsparadigma	Es ist gesellschaftlicher Konsens, dass Beteiligung etwas Gutes ist. Daher besteht kaum Interesse, Beteiligungsprozesse zu hinterfragen.
	Scheu vor Ergebnissen	Verantwortliche Personen scheuen schlechte oder ernüchternde Ergebnisse .
	Fachliche Nische	Für Forschende, die Wirkungsanalysen durchführen können, sind Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung zu speziell oder nicht interessant .
Ressourcen	Budget	Es mangelt an finanziellen Ressourcen für die Durchführung von Wirkungsanalysen.
	Qualifikation	Es fehlt an qualifizierten Personen (gruppen), die in der Lage sind, Wirkungsanalysen in diesem Bereich durchzuführen.
	Aufwand und Nutzen	Der Nutzen von Wirkungsanalysen ist fraglich und rechtfertigt den Aufwand nicht.
Gegenstand	Datenqualität	Es gibt nicht genügend Daten zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung; die Prozesse werden nicht ausreichend dokumentiert .
	Komplexität	Die Abgrenzung , was genau analysiert werden soll, ist zu komplex , da sehr viele Faktoren ineinanderwirken.
	Wirkungsabsicht	Es ist unklar, welche Wirkungen Beteiligungsprozesse erzeugen sollen.
Methodik	Theoretische Vorarbeiten	Es fehlen theoretische Vorarbeiten (Grundlagenforschung) , auf deren Basis Konzepte für Wirkungsanalysen entwickelt werden können.
	Konzepte	Es fehlen Konzepte (Methoden und Verfahrensweisen) , wie Wirkungsanalysen in diesem Bereich durchgeführt werden können.
	Kriterien und Indikatoren	Es fehlen Kriterien und Indikatoren zur Messung von Wirkungen bzw. Kenntnisse, diese zu entwickeln.

Tabelle 1: 15 Thesen zu beeinflussbaren Hemmnissen zur Durchführung von Wirkungsanalysen – Die Hervorhebungen in den Thesen entsprechen denjenigen in der Online-Befragung, © Moritz Maikämper

Die Gesamtheit der Befragten ließ die Bildung von Auswertungsgruppen zu, die miteinander verglichen wurden. Unterschieden wurde dabei nach beruflichen Tätigkeitsschwerpunkten der Befragten und ihrem selbst eingeschätzten Sachverstand zu Beteiligungsprozessen, zur Stadtentwicklung sowie in Bezug auf Wirkungsanalysen: 90 Prozent der Befragten sind beruflich mit Beteiligungsprozessen befasst, die Hälfte der Personen hat mit Stadtentwicklung zu tun. Immerhin ein Viertel gab an, dass Evaluationen beziehungsweise Wirkungsanalysen zum eigenen Tätigkeitsspektrum gehören. Die genannte Verteilung spiegelt sich grob auch im selbsteingeschätzten Sachverstand zu den drei Themenbereichen wider – wobei hier nur nach Wirkungsanalysen und nicht nach Evaluationen gefragt wurde. Die Anzahl der Personen mit viel und mit wenig Erfahrung mit Wirkungsanalysen halten sich beispielsweise in etwa die Waage (siehe Abbildung 2).

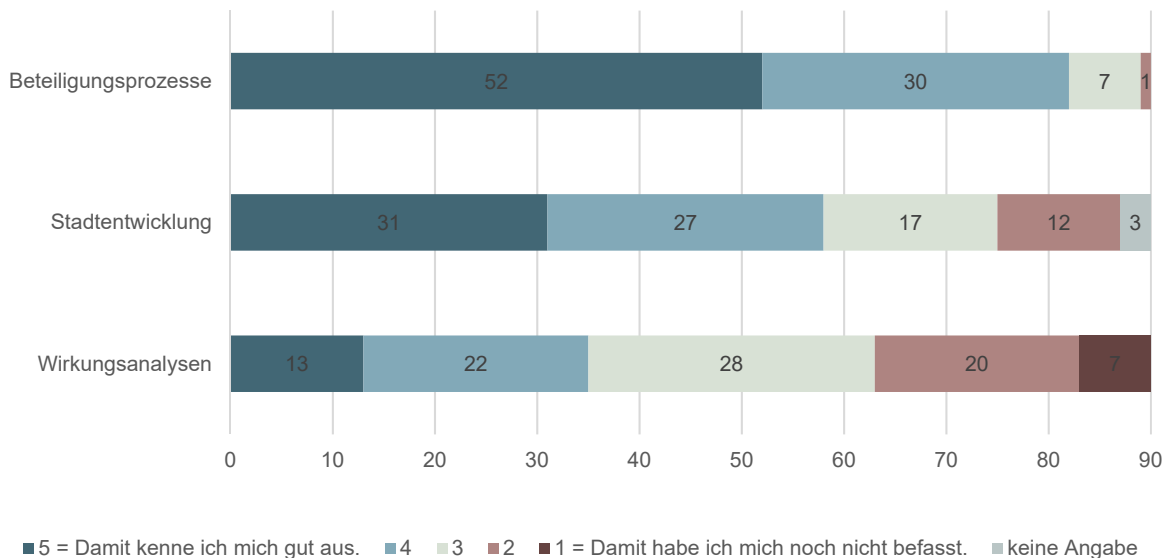


Abb. 2: Selbsteingeschätzter Sachverstand der Befragten nach Themenfeldern – Angaben der absoluten Zahl der Befragten (n = 90), © Moritz Maikämper

Die Befragung ist nicht repräsentativ, was aufgrund unklarer Bezugsgruppen und mangelnder Vergleichsdaten auch nicht angestrebt wurde. Die Auswertung des Antwortverhaltens weist jedoch auf eine grundsätzliche Belastbarkeit der quantitativen Daten hin. Mehrere Tendenzen lassen sich klar ablesen, worauf im Folgenden eingegangen wird. Die Freitextantworten zeugen überdies von einer hohen Motivation, an der Befragung mitzuwirken.

Ergebnisse: Unterschiedliche Perspektiven auf Herausforderungen

Die Befragungsergebnisse lassen sich in mehreren übergreifenden Aussagen zusammenfassen, die Anlass für weitere Forschungen und praktische Überlegungen geben:

Als bedeutend erachtete Hemmnisse sind breit gestreut.

Die fünf relevantesten Faktoren aus Sicht der Gesamtgruppe gehören fünf verschiedenen Kategorien an: Die meisten Auswertungsgruppen vermissen Anreize und Vorgaben. Auch die Komplexität der Abgrenzung der zu untersuchenden Aspekte wurde oft als Hemmnis wahrgenommen – bemerkenswerterweise allerdings nicht von denjenigen Personen, die Erfahrungen mit Wirkungsanalysen haben. Viele Gruppen priorisierten ein zu geringes Budget beziehungsweise fehlende Kriterien und Indikatoren. Die Scheu vor Ergebnissen wurde insgesamt als fünftbedeutendstes Hemmnis eingeschätzt. Es würde dementsprechend wenig helfen, lediglich Aufwand zur Entwicklung einer Methodik zu betreiben oder Geld bereitzustellen, ohne sich um die anderen Aspekte zu bemühen.

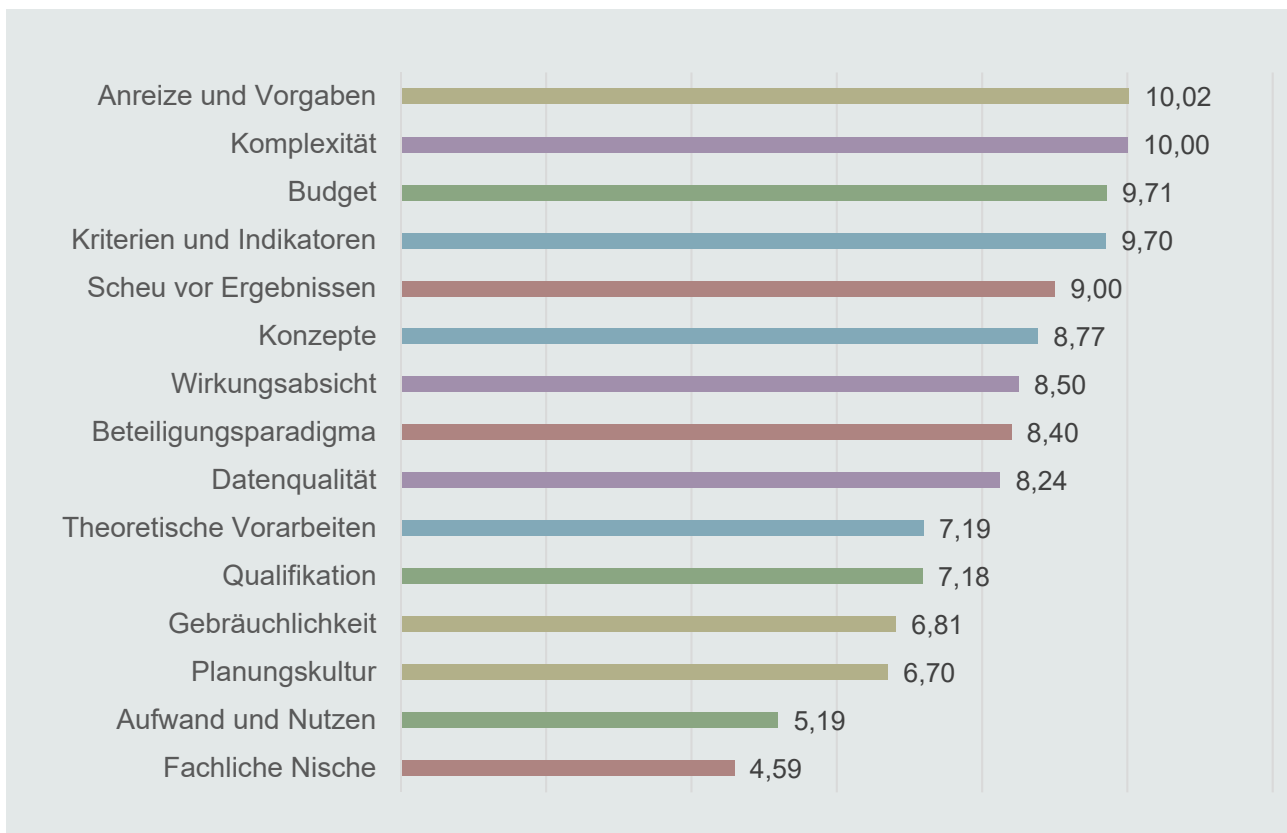


Abb. 3: Rangfolge der Thesen zu möglichen Hemmnissen aus Sicht der Gesamtgruppe – Die Balkenlänge entspricht den gewichteten Mittelwerten (n = 90), © Moritz Maikämper

Die Einschätzungen unterscheiden sich nach Sachverstand und Tätigkeitsfeld.

Der Vergleich in Auswertungswertungsgruppen zeigt, dass sich die Einschätzung der Hemmnisse mitunter deutlich unterscheidet, sowohl nach Sachverstand als auch nach beruflicher Tätigkeit. Eindrücklich ist dabei insbesondere die Abweichung des Antwortverhaltens derjenigen, die sich gut mit Wirkungsanalysen auskennen: Während die Mehrheit der Auswertungsgruppen die Komplexität der Materie als Hemmnis wahrnehmen, verweisen zuvor genannte darauf, dass die Wirkungsabsicht von Beteiligungsprozessen nicht klar sei. Eine wahrgenommene Komplexität könnte demnach in wesentlichen Teilen selbst erzeugt sein.

Ähnliches zeigt sich bei Fragen zur Methodik, der insbesondere Personen mit geringem Sachverstand zu Wirkungsanalysen eine hohe Bedeutung beimessen. So wurden von denjenigen, die Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung verantworten – strategisch oder im Einzelfall – sämtliche drei Thesen zur Methodik hoch priorisiert (siehe Tabelle 2). Neben einigen Freitextantworten, die entsprechende Herausforderungen erläutern, lässt sich jedoch auch folgendes Statement finden: »Bedenken zur Machbarkeit sind nur vorge-schoben. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand rechtfertigt das nicht.« Eine andere Person führt aus: Die »Wirkungsthematik [werde zu sehr ...] von der Seite des Messens« betrachtet, was auch durch die übrigen Untersuchungsbestandteile gestützt wird.

Bemerkenswert ist, dass Personen, die Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung verantworten, in Bud-

gets kein wesentliches Hemmnis sehen. Für Forschende, aber auch für Beteiligungsverantwortliche jenseits der Stadtentwicklung ist dies jedoch ein bedeutender Faktor. Hier deutet sich an, dass es eine Kontakt- oder Kommunikationslücke gibt zwischen Personen mit einschlägigem Forschungsinteresse und Personen, die Wirkungsanalysen veranlassen könnten.

Die erhobenen Daten zeigen ferner auf, dass die Scheu vor Ergebnissen von einigen Personen in der Stadtentwicklungs- und Beteiligungspraxis unterschätzt wird, vor allem von denjenigen, die einzelne Prozesse konzipieren und durchführen sowie von Personen mit geringem Sachverstand zu Wirkungsanalysen. Personen mit hohem Sachverstand in allen drei Themenfeldern bzw. mit praktischer Evaluationstätigkeit sehen hierin das bedeutendste Hemmnis (siehe Tabelle 2). Dies erscheint problematisch in Bezug auf die Erwartung an entsprechende Analysen. Offen bleibt, ob Personen mit einem hohen Sachverstand zu Wirkungsanalysen verantwortlichen Personen Scheu vor schlechten Ergebnissen a priori unterstellen oder ob einschlägige Erfahrungen bereits vorliegen.

Insbesondere die Thesen zum Gegenstand und zur Methodik wurden kontrovers eingeschätzt. Bei den Thesen zum Kontext herrscht hingegen weitestgehend Einigkeit. Aus den Freitextantworten geht hervor, dass letzterer derzeit eher als hemmend denn als förderlich eingeschätzt wird: »Die Reflexion der eigenen Arbeit bzw., die Zeit dafür zu haben, ist ein gewisser Luxus«, führte eine Person aus. Wirkungsanalysen würden »weder regulatorisch noch durch die finanzierenden Stellen eingefordert«, so jemand anderes.

Berufliche Tätigkeit	n	Rang 1	Rang 2	Rang 3
Beteiligungsprozesse				
Konzipieren/Durchführen	64	Kriterien + Indikatoren	Komplexität	Budget
Forschen	23	Budget	Anreize + Vorgaben	Komplexität
Stadtentwicklung				
Konzipieren/Durchführen	28	Komplexität	Kriterien + Indikatoren	Anreize + Vorgaben
Forschen	12	Anreize + Vorgaben	Komplexität	Budget
Wirkungsanalysen und Evaluationen				
Konzipieren/Durchführen	14	Scheu vor Ergebnissen	Wirkungsabsicht Beteiligungsparadigma Scheu vor Ergebnissen	Anreize + Vorgaben
Forschen	9	Anreize + Vorgaben		
Sachverstand				
Wirkungsanalysen , nur Personen mit Tätigkeit Strategisches Entwickeln von Beteiligungsprozessen <i>und</i> Strategisches Entwickeln oder Konzipieren/Durchführen von Stadtentwicklungsprozessen				
hoch (Angabe 4–5)	12	Anreize + Vorgaben	Scheu vor Ergebnissen	Komplexität
gering (Angabe 1–2)	15	Kriterien + Indikatoren	Konzepte	Theor. Vorarbeiten
alle Themenfelder				
hoch (Angabe 4–5)	24	Scheu vor Ergebnissen	Budget	Anreize + Vorgaben

Tabelle 2: Bedeutendste wahrgenommene Hemmnisse in ausgewählten Auswertungsgruppen – Dargestellt sind jeweils die Anzahl der Antworten (n) und die ersten drei Ränge, © Moritz Maikämper

Hemmnisse sind vielfältig miteinander verwoben.

Einige Freitextantworten bestätigen, dass die quantitativ ablesbare Verschiedenheit wahrgenommener Hemmnisse darauf zurückzuführen sein könnte, dass verschiedene Aspekte ineinandergreifen. So erscheint es etwa plausibel, dass ohne Erkenntnisinteresse weder Geld bereitgestellt wird noch Ressourcen zur Methodenentwicklung zu mobilisieren sind. Allerdings deutet sich in den Untersuchungsergebnissen an, dass nicht beeinflussbare und beeinflussbare Faktoren ebenfalls miteinander verwoben sind. Zu letzteren gehören etwa Entscheidungsstrukturen, die Spielräume für Wirkungen von Beteiligungsprozessen einschränken. Eine Scheu vor Ergebnissen von Wirkungsanalysen sei daher mitunter begründet, äußerte eine befragte Person. Zudem wurde die Sorge geäußert, dass »negative Ergebnisse [...] die] zukünftige Mittelverfügbarkeit einschränken« könnten. Weitere Beispiele ließen sich ergänzen.

Eine besondere Herausforderung ergibt sich in der Zusammenschau der Äußerungen: So wird verschiedentlich deutlich, dass Aufwand für und Nutzen von Wirkungsanalysen nicht auf dieselben Akteur/innen entfallen und auch zeitlich auseinanderklaffen. Ein Nutzen wird dabei indirekt oder »eher mittelbar und langfristig« attestiert, woraus sich Hemmnisse für die Finanzierung von Wirkungsanalysen ergeben. Dass die These zum Verhältnis von Aufwand und Nutzen als unbedeutend eingestuft wurde kann neben ihrer sprachlichen Komplexität auch damit erklärt werden, dass Personen, die an der Befragung teilgenommen haben, Wirkungsanalysen grundsätzlich eher wohlwollend gegenüberstehen.

Anregungen aus Sicht der Befragten

In einem weiteren Schritt wurden die Befragten gebeten, Anregungen zur Durchführung von Wirkungsanalysen zu geben. Die sich äussernden Personen plädierten dabei für langfristige Untersuchungen unter Einbeziehung vieler Perspektiven. Dazu sollten nach Möglichkeit transdisziplinäre Projektteams mit Methoden- und Feldwissen gebildet werden. Dies könnte dabei helfen eine Methodik zu entwickeln, die zwischen wissenschaftlichem Anspruch und praktischen Bedarfen vermittelt. Auch jenseits der praktischen Durchführung von Wirkungsanalysen erscheint es geboten, zu Beginn eines jeden Beteiligungsprozesses vorhandene Spielräume und Wirkungsabsichten zu klären.

Möglichkeiten zur Finanzierung wurden intern und extern gesehen. So könnten etwa »ein bestimmter Prozentsatz der verfügbaren Mittel reserviert« und übrig gebliebene Gelder für spätere Untersuchungen gesammelt werden. Auch vor dem Hintergrund des auseinanderfallenden Aufwands und Nutzens von Wirkungsanalysen erscheint es pragmatisch, »stichprobenartige und qualitativ exemplarische [...] wenige gute, gründliche« Untersuchungen vorzunehmen.

Insgesamt erscheinen die Hinweise ambivalent: Einerseits wurden vielfältige und teils sehr konkrete Vorschläge unterbreitet, wie Wirkungsanalysen ausgerichtet und personelle sowie finanzielle Ressourcen bereitgestellt werden könnten. Auch methodisch überwogen konstruktive Hinweise, wobei niedrigschwellige Ansätze, die ein Lernen der beteiligten Akteur/innen ermöglichen, denjenigen zur Legitimation und gesellschaftlichen Aufklärung mehrheitlich vorgezogen wurden. Andererseits zeigten sich einige Befragte hinsichtlich der Kontextbedingungen und bestehenden Voraussetzungen skeptisch, was die Perspektiven für Wirkungsanalysen betrifft. Insbesondere eine klare Wirkungsabsicht und ausreichende Budgets erscheinen in der Zusammenschau der Freitextäußerungen herausfordernd zu sein.

Während die Finanzierung über externe Anreize oder Vorgaben grundsätzlich gewährleistet werden könnte, ist dies für die Klärung der Wirkungsabsicht nicht zu erwarten. Hier könnte die gemeinschaftliche Erarbeitung von Wirkmodellen einen Beitrag leisten beziehungsweise einen Ansatzpunkt bilden. Es ist bemerkenswert,

dass im Rahmen der Untersuchung kein Wirkmodell identifiziert werden konnte, das die Wirkannahmen von Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung grafisch veranschaulicht.

Wie weiter? Ohne äußere Anreize oder Vorgaben kaum Veränderungen in Sicht

In einem weiteren Untersuchungsschritt wurden die 15 Thesen als Faktoren in einem Systemzusammenhang auf ihre Wechselwirkungen untersucht. Das Vorgehen orientierte sich am Werk Frederic Vesters. Dabei bestätigte sich, was sich schon in der Befragung andeutete: Der Status quo besteht nicht etwa zufällig, sondern stabilisiert sich selbst: geringe Budgets, keine Vorgaben, methodische Defizite und eine positive Konnotation von Beteiligung bedingen sich gegenseitig. Als einzige Stellschraube, um die Anzahl von Wirkungsanalysen zu erhöhen, wurden äußere Anreize und Vorgaben identifiziert. Alternativ könnte eine Abkehr vom Beteiligungsparadigma, also einem stärkeren öffentlichen Hinterfragen der Sinnhaftigkeit von Beteiligungsprozessen, einen ähnlichen Effekt haben – was sich allerdings kaum steuern lässt. Eine wesentliche Erkenntnis aus der theoretischen Auseinandersetzung schwingt dabei mit: Die Methodik einer Wirkungsanalyse folgt immer dem Erkenntnisinteresse bzw. hat stets eine politische und soziale Komponente. Es lässt sich festhalten: Praxis und Wissenschaft können nur gemeinsam dazu beitragen, Wirkungsanalysen aus den Kinderschuhen zu holen und Wirkungen von Beteiligungsprozessen zu erforschen. Dies wird allerdings einige Anstrengungen und einen langen Atem erfordern – ebenso wie einen pragmatischen Umgang mit dem Begriff »Wirkung«, der in der Dissertation grundlegend erörtert wurde.

Anmerkungen

Der vorliegende Beitrag fasst vorab Ergebnisse meiner Dissertationsschrift »Wirkungsanalysen zu Beteiligungsprozessen in der Stadtentwicklung. Hemmnisse, Stellschrauben und Perspektiven« zusammen, die ich im August 2022 an der Fakultät für Architektur, Bauingenieurwesen und Stadtplanung der BTU Cottbus-Senftenberg verteidigt habe. Sie wird online und open access veröffentlicht. Mit Blick auf die Lesbarkeit sind in diesem Beitrag nur ausgewählte Quellen angegeben. Auf Anfrage stelle ich das Literaturverzeichnis der Dissertation gern zur Verfügung.

Literatur

- Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013): »Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung« im Netzwerk Bürgerbeteiligung. 10 Anforderungen an eine gute Bürgerbeteiligung. (https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualita%CC%88tskriterien/nwbb_qualitaetskriterien_stand_februar2013.pdf)
- Selle, Klaus (2019): Ende der Naivität? Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung. vhw-Schriftenreihe 15. Berlin. (https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/vhw-schriftenreihe-ta-gungsband/PDFs/vhw-Schriftenreihe_Nr._15_Offentlichkeitsbeteiligung_Stadtentwicklung.pdf)
- Wersinski, Nadja (2022): Bürgerbeteiligung, die etwas bewirkt – Mannheimer Annäherungen an ein Wirkungsmonitoring. In: eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2022 vom 26.04.2022. (https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_bei-traege/1_2022/nbb_beitrag_wersinski_220426.pdf)

Autor

Moritz Maikämper, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft und Doktorand an der BTU Cottbus–Senftenberg. Sein Interesse für Beteiligungsprozesse ist vor allem zivilgesellschaftlich durch den Verein die StadtAgenten Cottbus e.V. geprägt. Im Netzwerk Bürgerbeteiligung engagiert er sich seit dem Jahr 2017 im [Thementeam »Wirkungsforschung neu denken!«](#).

Kontakt

Tel.: +49 511 34842-60

E-Mail: post@maikaemper.de

Redaktion eNewsletter

Netzwerk Bürgerbeteiligung

Redaktion eNewsletter

c/o Stiftung Mitarbeit

Am Kurpark 6

53177 Bonn

E-Mail: newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de